



Universidade de Brasília (UnB)

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas -

FACE

Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)

Bacharelado em Ciências Contábeis

LUCAS TAVARES DE SOUSA

TETO DOS GASTOS FEDERAIS E A COVID-19

Brasília, DF

2021

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Sérgio Antônio Andrade de Freitas
Decano de Ensino de Graduação

Professor Doutor Eduardo Tadeu Vieira
**Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão
de Políticas Públicas**

Professor Doutor Sérgio Ricardo Miranda Nazaré
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias

Professor Doutor Alex Laquis Resende
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis - Diurno

Professor Doutor José Lúcio Tozetti Fernandes
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis - Noturno

LUCAS TAVARES DE SOUSA

TETO DOS GASTOS FEDERAIS E A COVID-19

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Linha de Pesquisa: Contabilidade para tomada de decisão

Área: Finanças e Orçamento Públicos

Orientador: Dr. Marcelo Driemeyer Wilbert

Brasília – DF

2021

RESUMO

Sancionada em 2016 com objetivo de equilibrar as contas públicas, a emenda Constitucional 95, que estabeleceu um teto para os gastos anuais, passou a sofrer novos questionamentos em 2020 quando o país passou a enfrentar os novos desafios causados pela pandemia do COVID-19. O objetivo do trabalho foi avaliar os resultados e consequências da aplicação dessa regra fiscal em seus primeiros anos bem como a perspectiva de seu cumprimento em 2021. Para tanto, foram analisados dados do tesouro nacional, previsões da Instituição Fiscal Independente (IFI) e artigos jornalísticos, com intuito de ajudar a contextualizar o período analisado. Constatou-se que, apesar de ter sido cumprido e proporcionado uma certa melhora fiscal em seus primeiros anos, a regra de teto de gastos está associada à redução no nível de investimentos e nas despesas discricionárias. Além disso, há a tendência para, a partir de 2021, ser mais difícil seu cumprimento, com a possibilidade de alterações na forma de cálculo, com a exclusão de despesas e provável alteração futura.

Palavras Chave: Teto dos Gastos; Regra Fiscal; Despesas Obrigatórias; Despesas Discricionárias; Orçamento Público

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Vantagens e Desvantagens das Regras Fiscais.....	12
Quadro 2 – Revisão de estudos aplicados.....	17
Quadro 3 – Variáveis utilizadas.....	18

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Composição das despesas discricionárias.....	22
---	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Comparativo entre o limite estabelecido e o que foi realizado (R\$ trilhões).....	20
Gráfico 2 – Percentual do limite de despesas realizado.....	21
Gráfico 3 – Evolução da porcentagem das despesas discricionárias em relação ao total...22	
Gráfico 4 – Evolução da porcentagem das despesas obrigatórias em relação ao total....23	
Gráfico 5 – Evolução das despesas com investimento (excluindo inversões financeiras).....	23
Gráfico 6 – Créditos Extraordinários destinados ao combate do COVID-19 (R\$ Milhões).....	24
Gráfico 7 – Teto de Gastos – Cenário base (% do PIB).....	25

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	8
2. REVISÃO DE LITERATURA.....	10
2.1 Regras Fiscais.....	10
2.2 Tipos de Regras Fiscais.....	11
2.3 Teto de Gastos no Brasil.....	13
2.4 Resultado Primário e a Regra do Teto de Gastos.....	15
2.5 Revisão de Estudos Aplicados.....	15
3. METODOLOGIA.....	18
4. RESULTADOS.....	20
4.1 Cumprimento da Regra de Teto de Gastos e a Covid-19.....	20
4.2 Perspectivas para 2021.....	24
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	26
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	28

1. INTRODUÇÃO

Depois duas décadas de crescente aumento das despesas públicas, a partir de 2011 o governo brasileiro passou a enfrentar dificuldades para equilibrar as contas públicas, pois a arrecadação que até então apresentava tendência de crescimento e tinha capacidade de combater o desequilíbrio econômico parou de crescer e o país passou a apresentar déficits primários (HORTA, 2017).

Em 2016, com a finalidade de frear o avanço das despesas e equilibrar as contas públicas, foi sancionada uma proposta de criação de uma regra fiscal, através da Emenda Constitucional 95/2016, que limita o quanto pode ser gasto em cada ano, prática já adotada em diversos países e que costuma apresentar bons resultados (HORTA, 2017).

Poucos anos depois, em dezembro de 2019, as autoridades da cidade chinesa de Wuhan alertaram o mundo para o surto de uma pneumonia misteriosa que teria infectado comerciantes e consumidores de um mercado de rua da cidade. Dias depois foi verificado que se tratava de uma infecção causada por um vírus do tipo Coronaviridae, mesma família dos causadores dos surtos de SARS que assustaram o mundo no passado, mas esse novo coronavírus, nomeado Sars-Cov-2, mostrou-se mais contagioso. Em março de 2020, a Organização Mundial da Saúde decretou que, aquilo que já havia sido considerado uma gripe simples, tratava-se de algo mais sério e a COVID-19, nome da doença causada pelo vírus, passou a ser classificada como pandemia mundial (SUPER INTERESSANTE, 2021).

Em fevereiro de 2020 o Brasil registrou o primeiro caso da doença e, em março, os Estados passaram a declarar quarentenas para frear o contágio. Um ano depois, o país estava registrando uma média móvel de 1.500 mortes por dia e, mesmo com o fornecimento de auxílio emergencial para a população por meses, sofria com uma queda brusca na economia que levou o país a atingir níveis recordes de déficit primário, ao fechar 2020 com um rombo de R\$ 702,9 bilhões, derivado do grande aumento nas despesas para combate à pandemia e à queda na arrecadação (G1, 2021).

Nesse contexto, o presente trabalho tem como objetivo analisar a execução do teto de gastos desde o início de sua aplicação e a perspectiva de seu cumprimento em 2021, tendo em vista a situação excepcional de combate a uma pandemia sem precedentes. Para atingir esse objetivo são analisados dados de resultados do tesouro nacional, previsões

divulgadas pela Instituição Fiscal Independente (IFI) e artigos jornalísticos que ajudassem a contextualizar o período analisado.

A estrutura do trabalho se divide em seis seções além da introdução. A segunda seção demonstra o funcionamento da Constitucional 95/2016 e apresenta conceitos importantes para sua compreensão, além de apresentar uma série de estudos que já foram realizados sobre o tema; a terceira expõe a metodologia e dados utilizados; na quarta são analisados dados divulgados pelo tesouro nacional e IFI além da análise de artigos jornalísticos; na quinta são apresentadas as conclusões sobre o que foi analisado e por fim, a última apresenta as referências bibliográficas.

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Regras Fiscais

O Fundo Monetário Internacional define regras fiscais como restrições a longo prazo na política fiscal por meio de limites numéricos para agregados orçamentários. Segundo Kumar *et al.* (2009) uma regra fiscal: delinea uma meta a longo prazo com foco em guiar a política fiscal; especifica um indicador a ser usado como referência (dívida, resultado corrente, gasto, receita, entre outros); e deve ser simples o suficiente de forma que possa ser operacionalizada, comunicada ao público e monitorada.

As regras fiscais surgiram como mecanismos que tem como principal objetivo, entre outros, combater o viés deficitário da classe política. Esse viés decorre de diversos fatores, um dos principais é o da ilusão fiscal causada pela informação limitada dos agentes econômicos que, por não enxergarem bem a restrição orçamentária do governo, acabam superestimando os benefícios dos gastos e subestimando os custos associados. Essa visão limitada cria incentivos políticos para o aumento da dívida em busca de agradar a população e atender ao *lobby* de grupos importantes para o sucesso eleitoral (BUCHANAN *apud* HORTA, 2017).

Com o objetivo de trazer mais credibilidade às políticas econômicas, surgiu a necessidade de criar regras fiscais em contraposição à discricionariedade dos gastos públicos pois, isso provocava um grande aumento da dívida, resultante de déficits orçamentários ocorridos, principalmente, entre os anos 1970 e 1980. Assim sendo, os países começaram a elaborar regras para controlar essa situação, porém só a partir dos anos de 1990 houve uma maior difusão desse tipo de mecanismo (HORTA, 2017).

No estudo de regras fiscais do FMI, Schaechter *et al.* (2012) identificam três ondas de disseminação de regras fiscais, uma inicial nos anos 1990 com apenas 5 países aplicando cobertura no nível do governo central e aderência mais forte. Uma segunda onda veio nos anos 2000 teve mais destaque nos países emergentes, que adotaram mais de uma regra e realizaram mudanças nas políticas fiscais em resposta aos excessos dos anos anteriores.

A terceira onda surgiu após a crise de 2007, quando houve uma aceleração no endividamento de vários países, o que fez com que vários adotassem regras pela primeira vez e outros reformassem as que já estavam em vigor. O nível de endividamento deixou de ter foco exclusivo, e foram aumentados os esforços para adoção de políticas fiscais

anticíclicas, com a finalidade de reduzir flutuações econômicas. O FMI (KUMAR, M. *et al*, 2009) estima que um quarto das regras em nível nacional foram abandonadas nesse período.

2.2 Tipos de Regras Fiscais

Toda regra fiscal tem como foco principal promover a sustentabilidade fiscal, porém, a depender do agregado orçamentário que se deseja restringir, cada regra pode apresentar características distintas em relação a seus objetivos, operacionalização e transparência.

Segundo o FMI (KUMAR, M. *et al*, 2009) as regras podem ser classificadas em quatro tipos: relacionadas à dívida, às despesas, ao resultado e à receita.

1. Dívida: explicita um limite ou meta da dívida em porcentagens do PIB. Segundo Kumar *et al*. (2009), esse tipo de regra é, por definição, a mais eficiente em garantir sustentabilidade fiscal, pois assegura uma convergência à meta estabelecida. Horta (2017) destaca que apesar dessa grande vantagem, esse tipo de regra não promove qualquer direcionamento para políticas fiscais no curto prazo, além de estar sujeita a diversas variáveis fora do controle das autoridades que afetam a dívida e podem induzir a políticas fiscais pró-cíclicas.

2. Resultado Corrente: ao limitar o saldo orçamentário, possuem uma ligação direta com a dívida, o que facilita o monitoramento e tem potencial de garantir sua sustentabilidade. Podem focar no resultado primário, nominal, estrutural, no ajuste pelo ciclo econômico ou no ajuste ao longo do ciclo. As duas primeiras são definidas em porcentagem do PIB e são de fácil comunicação ao público, em função de seu fácil monitoramento e fiscalização, mas não apresentam comportamento de estabilização econômica; as outras se destacam por combater o comportamento pró-cíclico na economia, porém pecam no quesito transparência e simplicidade por apresentarem dificuldades relacionadas à definição e à estimação do ciclo econômico (HORTA, 2017).

3. Receita: focam em estabelecer pisos ou tetos de receita de forma a aumentar a arrecadação ou prevenir taxaço excessiva. Segundo Schaechter *et al*. (2012), a maioria dessas regras não estão diretamente relacionadas ao controle da dívida e quando aplicadas de forma exclusiva podem resultar em políticas pro-cíclicas.

4. Despesa: são aquelas que estabelecem limites para despesa total, primária ou corrente. Schaechter *et al.* (2012) destaca que esse tipo de regra tem recebido crescente atenção, pois elas demonstram oferecer uma série de vantagens por focar diretamente na origem dos déficits excessivos, serem transparentes e fáceis de se monitorar. Além disso, elas acomodam quedas de receita resultantes de choques econômicos adversos, permitindo um papel estabilizador na política fiscal, possuem propriedades contracíclicas que ajudam a resistir às pressões para aumento de gastos em períodos de boa arrecadação e estão diretamente ligadas à formulação dos orçamentos anuais, o que gera obrigações legais, portanto contribuindo para o seu *enforcement* (SCHAECHTER *et al.*, 2012). Uma preocupação com esse tipo de regra é o efeito que pode gerar na composição de gastos. Ao desincentivar novas despesas, a necessidade de obedecer aos limites estabelecidos podem levar a uma estrita priorização que muitas vezes tem como consequência cortes de investimento em projetos que trazem retorno social, os quais são eleitoralmente pouco atrativos (SCHAECHTER *et al.*, 2012).

Quadro 1 – Vantagens e Desvantagens das Regras Fiscais

Indicador Fiscal	Vantagens	Desvantagens
Dívida	<ul style="list-style-type: none"> • Garante convergência à meta definida 	<ul style="list-style-type: none"> • Não promove direcionamento fiscal no curto prazo • Sujeito a variáveis fora do controle • Pode induzir políticas pró-cíclicas
Resultado Corrente	<ul style="list-style-type: none"> • Ligação direta com a dívida • Pelo ciclo econômico é fácil de ser monitorada e comunicada. • Ao longo do ciclo combate comportamentos pró-cíclicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pelo ciclo econômico apresenta comportamento pró-cíclico • Ao longo do ciclo é de difícil monitoramento e comunicação.
Receita	<ul style="list-style-type: none"> • Aumenta a arrecadação ou combate taxação excessiva 	<ul style="list-style-type: none"> • Pouca ligação com controle de dívidas • Pró-Cíclica
Despesa	<ul style="list-style-type: none"> • Foca na origem do déficit • Acomoda choques econômicos • Fácil de monitorar e comunicar • Propriedades contracíclicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Efeito negativo de corte em investimentos (em países emergentes)

Fonte: Elaboração própria com base em Schaechter *et al.* (2012) e em Horta (2017).

Independentemente do tipo de regra, Horta (2017) destaca que deve ser especificado na norma as esferas governamentais que são cobertas, os tipos de gastos que fazem parte e os mecanismos de *enforcement*, monitoramento e punição. Além disso, segundo a literatura (KOPITS; SYMANSKY, 1998; KELL apud GOBETTI, 2014), para que possam ser consideradas eficientes, as normas devem ser: bem definidas; transparentes; simples aos olhos do público; adequadas a determinados objetivos; compatíveis com outras políticas macroeconômicas; flexíveis para acomodar flutuações cíclicas e choques exógenos; efetivas na implementação e serem apoiadas por políticas que garantam sua viabilidade no médio e longo prazo.

2.3 Teto de Gastos no Brasil

A regra brasileira do teto de gastos foi instituída no país em 2016 por meio da aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016 durante o governo de Michel Temer (BRASIL, 2016).

Com a finalidade de corrigir o desequilíbrio fiscal crônico causado pelo grande crescimento da despesa pública nas últimas décadas, o teto foi proposto como uma alternativa não agressiva para, ao longo de 20 anos, gradualmente reduzir a dívida brasileira e reequilibrar as contas nacionais (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2018).

A emenda estabelece, que durante os primeiros 10 anos da medida, as despesas primárias terão como limite o que foi pago em 2016, incluídos os restos a pagar pagos e as demais operações que afetam o resultado primário, sendo ajustado anualmente pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), podendo-se alterar a forma de correção após o 10º ano de vigência. a cada mandato presidencial (BRASIL, 2016).

O limite de gasto se aplica individualmente ao Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública. A emenda possibilitou que nos primeiros três exercícios de sua vigência (2017-2019), fosse permitido ao poder executivo a compensação do excesso de despesas primárias dos outros poderes, desde que reduzisse as suas próprias em até 0,25% do seu limite. Porém, a partir de 2020 nenhum tipo de intervenção entre os limites individuais será permitida (BRASIL, 2016).

A Lei Orçamentária Anual (LOA) tem o papel determinante na restrição de gastos de cada exercício. A mensagem presidencial que encaminha o projeto da LOA demonstra os valores máximos de programação e, mesmo que se aprove valores inferiores ao limite

ou que se arrecade mais que o previsto, é vedada a abertura de créditos suplementares que aumentem as dívidas além do teto ao longo da execução do exercício (BRASIL, 2016).

Como mecanismo de punição em caso do descumprimento do limite, são automaticamente acionadas vedações a novos gastos relativos à folha de pagamento (novas contratações, reajustes, criação de benefícios etc.), concessão ou ampliação de incentivo/benefícios tributários e subsídios/subvenções (BRASIL, 2016).

Excluem-se do cálculo os gastos de transferência para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), abertura de créditos extraordinários diante de situações urgentes e imprevisíveis, despesas eleitorais e aumento de capital das empresas estatais. O piso de gastos com saúde se manteve e o de educação foi aumentado para 15% da receita corrente líquida corrigido anualmente pela inflação (BRASIL, 2016).

Antes mesmo da descoberta do vírus causador da COVID-19, já haviam propostas de alteração do teto, como a enviada pelo presidente Jair Bolsonaro que buscava o inverso da flexibilização ao criar um teto dentro do teto, que antecipava os gatilhos de contenção de despesa quando essas atingissem 95% do limite. Porém com o início da pandemia o cenário mudou drasticamente (FOLHA DE S.PAULO, 2021).

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 186/2019 foi aprovada em março de 2021 para o enfretamento da crise causada pela pandemia da COVID-19 (SENADO NOTÍCIAS, 2021). Não afeta os limites do teto por se tratar de créditos extraordinários com calamidade pública (FOLHA DE SP, 2020) porém, com o agravamento da crise financeira, surgem as primeiras propostas de alteração nas regras do teto com a finalidade de recuperação da economia.

2.4 Resultado Primário e a Regra do Teto de Gastos

O resultado primário é um instrumento que indica se o nível de gastos orçamentários é compatível com o de arrecadação. Ele é resultado da confrontação das receitas primárias com as despesas primárias (TESOURO NACIONAL, 2021, p 69).

As receitas do Governo Federal são classificadas em dois tipos: primárias e financeiras. As receitas primárias se referem a as receitas correntes obtidas através do próprio esforço de arrecadação (tributos, contribuições sociais, concessões, dividendos recebidos etc.) ou provenientes de doações e convênios (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020).

As receitas financeiras são as que criam uma obrigação ou extingue um direito junto, principalmente, ao setor privado. São aquelas geralmente adquiridas junto ao mercado financeiro através de emissão de títulos ou contratação de operações de crédito (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020).

Assim como as receitas, as despesas são divididas entre primárias e financeiras. As despesas primárias são os gastos realizados na entrega de bens e serviços para a sociedade, como educação, saúde, manutenção da estrutura pública, custeio de programas de governo e também na realização de investimentos (ENAP, 2017).

Já as despesas financeiras são aquelas que extinguem uma obrigação ou criam um direito junto a outra instituição ou pessoa, resultantes do pagamento de dívidas ou tomada de empréstimos (ENAP, 2017).

O cálculo do limite orçamentário tem como base inicial o total desembolsado com despesas primárias em 2016, atualizado em 2017 em 7,6% e, a partir de 2018, leva em consideração o valor pago no ano anterior multiplicado pelo índice corretor da inflação IPCA, conforme a Equação 1 a seguir.

$$Despesa\ Primária_{T+1} \leq Despesa\ Primária_T \times Correção\ da\ Inflação\ (IPCA) \quad (1)$$

2.5 Revisão de Estudos Aplicados

Os estudos revisados neste trabalho tratam de temas como: eficácia das regras fiscais, diminuição das despesas com investimento por causa de regras fiscais de limitação de despesa, exclusão de despesas da regra de teto de gastos, bem estar da população e a regra de teto de gastos e sobre a revisão da regra de teto de gastos.

O *Working Paper* de Corde *et al.* (2015) divulgado pelo FMI, examinou a eficácia das regras fiscais focadas em despesas e seus efeitos nos níveis de investimento públicos, utilizando-se da base de dados desenvolvida por Schaechter *et al.* (2012). Os resultados indicaram que as regras de gastos estão associadas com políticas fiscais contracíclicas, com um maior controle e disciplina de gastos. Foi constatado uma melhor performance fiscal em países que adotaram esse tipo de regra do que outras, contanto que não seja um mero compromisso político e sim firmado em legislação. O efeito colateral de baixo investimento só foi percebido em países emergentes, pois economias mais avançadas conseguem mitigar com procedimentos orçamentários mais sofisticados. Sousa e Ferreira (2020) confirmaram a existência desse efeito colateral negativo no Brasil ao analisar os efeitos da emenda EC 95 nos investimentos públicos em infraestrutura e constatar que está havendo uma redução gradual dos mesmos.

Dias (2017) analisou os créditos extraordinários abertos entre 2011 e 2017, levando em consideração que esses valores são excluídos do cálculo do teto de gastos, e constatou que a maioria dos créditos extraordinários, no período analisado, não atenderam aos requisitos legais de “urgência” e “imprevisibilidade” previstos na Constituição Federal. Portanto, caso não sejam adotadas providências mais incisivas para conter abertura de créditos irregulares, a tendência para os próximos anos é de criação de um orçamento paralelo para burlar os limites de gastos.

Na tese de Leite (2018) e no estudo de Gomes *et al.* (2018) foram utilizados modelos estatísticos para simular a performance e os efeitos da EC 95 em diferentes cenários. No primeiro, o foco era analisar como a trajetória da dívida pública se comportaria em diferentes cenários; verificou-se que, em cenários cujo o teto foi descumprido, o resultado primário caiu de forma significativa e a dívida cresceu, mesmo quando houve aumento de produtividade na economia; e quando a regra foi cumprida, a responsabilidade fiscal foi capaz de equilibrar as contas, tanto quando houveram choques fiscais positivos quanto negativos na economia. No segundo, o foco era avaliar o impacto da regra no bem-estar das famílias brasileiras; e constatou-se que em um cenário de aplicação do teto, somente as mais ricas tiveram melhoria enquanto as mais pobres sofreram com a forte redução na oferta de serviços.

O estudo realizado por Horta e Giambiagi (2019) analisa as dificuldades de sustentação da regra no contexto da época e, mesmo antes da crise causada pela pandemia, os autores já chegavam à conclusão de que será virtualmente impossível obedecer ao teto à risca até 2026 e que é inevitável a flexibilização da regra. Apesar do teto ter apresentado

bons resultados em seus três primeiros anos de aplicação, um dos principais problemas identificados é o mesmo relatado nos outros artigos revisados, os investimentos públicos atingiram seus menores patamares desde 1947 e por isso foi proposta a criação de uma nova regra que preserve o espírito da original, mas que crie um teto separado para os investimentos.

Quadro 2 – Revisão de estudos aplicados

Trabalho	Objetivo	Dados e método	Principais resultados
Cordes <i>et al.</i> (2015)	Analisar a eficiência das regras fiscais focadas em despesas e seus efeitos na composição de gastos públicos.	Estatística descritiva, 33 países no período de 1985 a 2013	Melhor performance fiscal onde se adota esse tipo de regra e efeito negativo nos investimentos públicos em países emergentes
Leite (2018)	Analisar sob diferentes cenários a trajetória da dívida pública caso o governo cumpra ou não a regra do teto.	Simulações de cenários utilizando o Modelo Dinâmico Estocástico de Equilíbrio Geral (DSGE), calibrado para economia brasileira.	Queda no resultado primário e aumento da dívida quando houve descumprimento em todos os cenários. Equilíbrio fiscal tanto em situação de choques fiscais positivos quanto negativos
Gomes <i>et al.</i> (2018)	Avaliar os efeitos da EC 95/2016 na gestão fiscal, no crescimento econômico e no bem-estar das famílias; propor políticas alternativas.	Utiliza-se um modelo dinâmico de equilíbrio fiscal e econômico com agentes heterogêneos. Calibrado com parâmetros reais da economia brasileira	Melhora no bem-estar de famílias mais ricas e piora no das famílias mais pobres
Dias (2017)	Analisar as consequências do uso irrestrito de créditos extraordinários no contexto da EC 95	Análise dos créditos extraordinários abertos entre os anos 2011 e 2017	A maioria dos créditos extraordinários abertos não atendem aos requisitos previstos na Constituição federal
Ferreira; Souza (2020)	Analisar os impactos da EC 95 nos investimentos públicos em infraestrutura e seus reflexos no PIB.	Análise quantitativa-descritiva da execução orçamentária dos investimentos em infraestrutura entre 2008 e 2018	Os resultados indicaram efeitos negativos do teto de gastos nos investimentos públicos em infraestrutura
Giambagi; Horta (2019)	Analisar as dificuldades para sustentar a regra do teto e propor uma nova regra.	Análise quantitativa da execução do teto e do resultado primário entre 2014 e 2019 e simulação de cenários futuros	Necessidade de flexibilização do teto para compensar a queda nos investimentos públicos.

Fonte: Elaboração própria.

3. METODOLOGIA

O objetivo do estudo é analisar a evolução da execução da regra fiscal do teto de gastos desde sua implementação, bem como avaliar a perspectiva do seu cumprimento em 2021, considerando-se a tendência de déficits fiscais recorrentes e os impactos econômicos da pandemia causada pela COVID-19. Para tanto, será feita a análise de estatística descritiva das despesas do governo federal.

O dados utilizados são do painel de gastos, series históricas e boletins mensais de resultado divulgados no site do Tesouro Nacional. A análise dos dados abrange os períodos; entre 2008 e 2020, para análise da composição de despesas; de 2017 a 2020, para avaliação da execução do teto; e de fevereiro de 2020 a março de 2021 para acompanhamento dos gastos destinados ao combate da COVID-19 (Quadro 3).

Quadro 3 – Variáveis utilizadas

Variável	Descrição	Fonte
Limite de despesas	Limites estabelecidos com base na despesa primária paga no ano anterior (incluindo restos a pagar pagos) corrigido pelo IPCA.	Painel do teto de gastos – tesouro nacional
Despesas pagas	Critério do valor pago = Despesa primária paga + Restos a Pagar pago	Painel do teto de gastos – tesouro nacional
Despesas Discricionárias	Despesas discricionárias apuradas pelo conceito de “pagamento efetivo” no demonstrativo do resultado primário do governo central atualizado pelo IPCA.	Boletim Resultado do Tesouro Nacional (RTN) – Série histórica
Investimentos	Investimentos do Governo Federal (excluindo inversões financeiras) em % do PIB	Boletim Resultado do Tesouro Nacional (RTN) – Série histórica
Créditos Extraordinários	Despesas do Governo Central relacionadas ao combate à COVID-19 apuradas pelo conceito de "valor pago"	Boletim Resultado do Tesouro Nacional (RTN) – Série histórica

Fonte: Elaboração própria.

Tendo em vista, que o presente trabalho foi desenvolvido enquanto os fatos relativos a pandemia e as discussões sobre o orçamento de 2021 ainda estavam acontecendo, foram utilizados diversos artigos jornalísticos para contextualizar as análises realizadas e as perspectivas futuras.

Os dados de despesas pagas, despesas discricionárias, investimentos e créditos extraordinários são analisados por meio de estatística descritiva, pela elaboração de tabelas e gráficos.

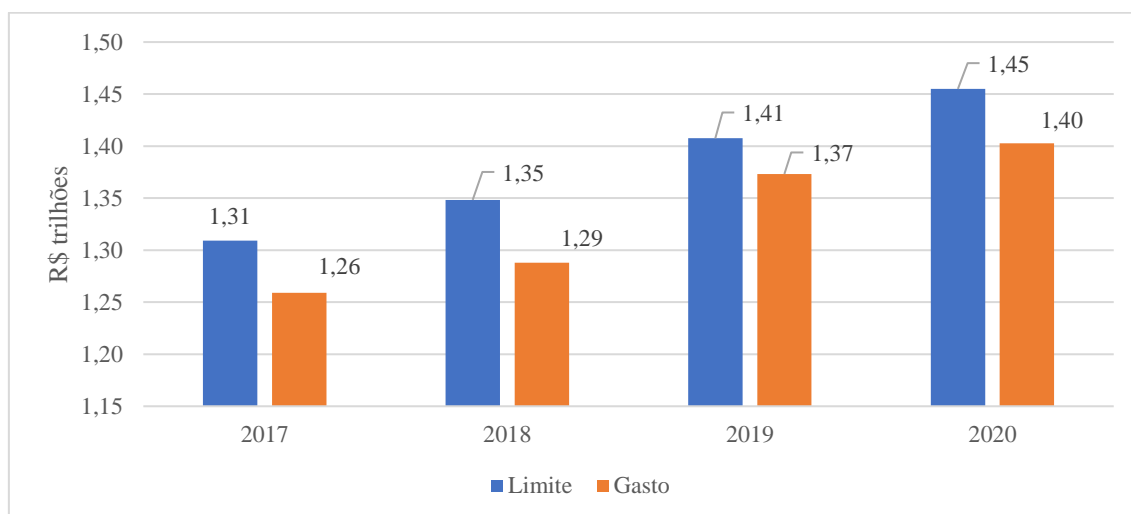
4. RESULTADOS

4.1 Cumprimento da Regra de Teto de Gastos e a Covid-19

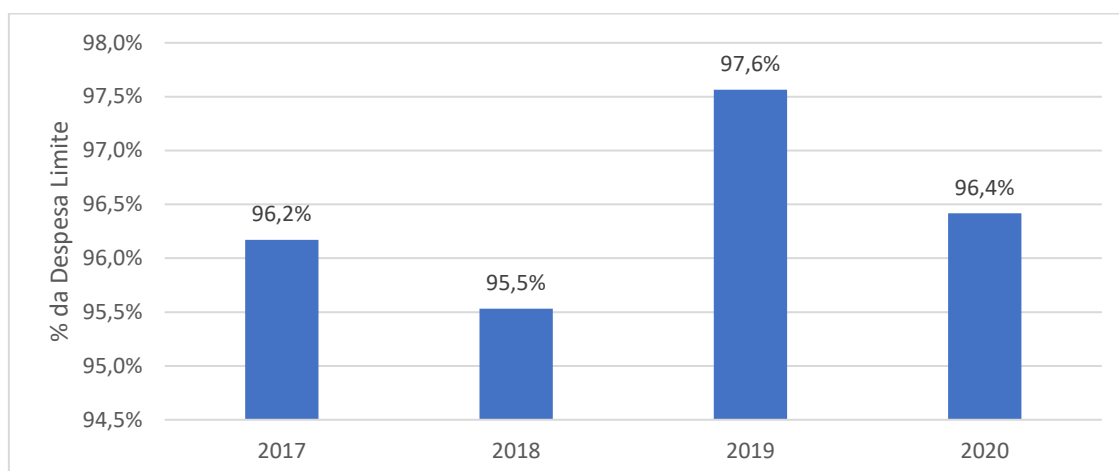
Os gráficos 1 e 2 apresentam um comparativo entre o limite definido para cada ano e o quanto desse limite foi realizado. Estão incluídos nesses valores o total das despesas que afetam o resultado primário e os restos a pagar pagos em cada período.

Apesar de até agora o teto geral não ter sido superado, nos três primeiros períodos de vigência da emenda alguns poderes estouraram seu limite, porém isso foi compensado pela “folga” no percentual gasto pelo Poder Executivo. Após 2019 a compensação pelo Poder Executivo deixou de ser permitida e somente o Ministério Público da União (MPU) estourou seu teto individual em 2020. Porém, através de uma ação o MPU conseguiu com que o TCU revisasse o seu cálculo e a entidade passou a ter folga no seu percentual (VALOR ECONÔMICO, 2021).

Gráfico 1 – Comparativo entre o limite estabelecido e o que foi realizado (R\$ trilhões)



Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração própria.

Gráfico 2 – Percentual do limite de despesas realizado

Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração própria.

A Tabela 1 demonstra a composição dos saldos com despesas discricionárias entre 2014 e 2020, por função de governo. Cabe lembrar que a Tabela 1 apresenta somente a participação das despesas em relação ao conjunto de despesas discricionárias. Além destas, o Governo Federal também realiza despesas obrigatórias nas mesmas funções. Assim, para uma análise da importância relativa de cada função, no orçamento federal, é necessário considerar todas as despesas, obrigatórias e discricionárias.

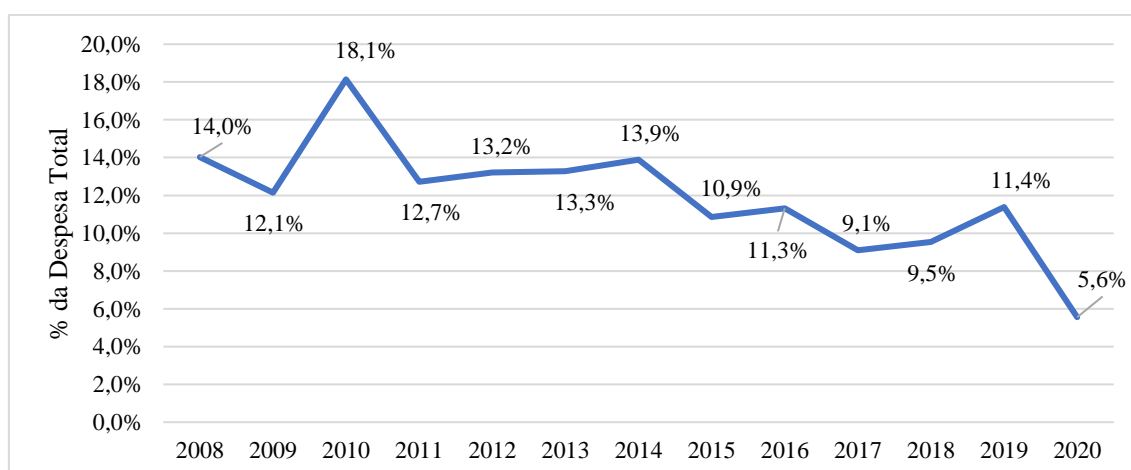
Assim, é possível verificar na Tabela 1, que em 2019 o valor total da despesa discricionária aumentou consideravelmente. Isso se deve à revisão de contrato de cessão onerosa da Petrobras e a um aumento de capitalizações das empresas estatais não dependentes (RTN, 2019). O referido acréscimo, encontra-se evidenciado na função de despesa “Demais”. Por outro lado, nos demais anos da série, o valor destinado às despesas discricionárias vem caindo de forma considerável e com tendência de cortes ainda maiores, caso o projeto que permite remanejar despesas discricionárias por decreto seja aprovado (ECONOMIA UOL, 2021).

Tabela 1 – Composição das despesas discricionárias

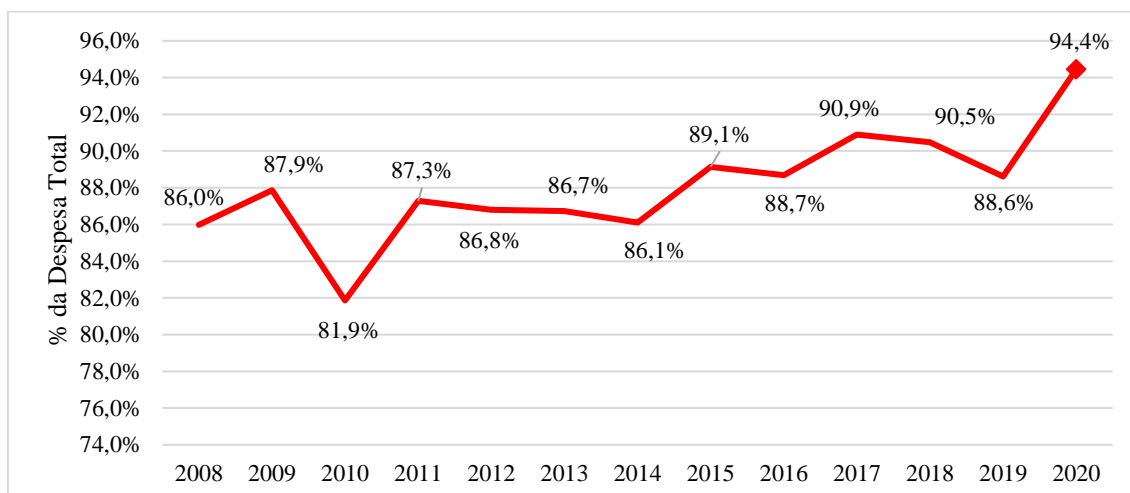
Composição	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Saúde	11%	13%	14%	20%	23%	18%	22%
Educação	21%	21%	20%	20%	19%	13%	18%
Defesa	11%	9%	10%	11%	12%	12%	11%
Transporte	10%	8%	9%	9%	8%	6%	8%
Administração	4%	4%	4%	5%	6%	4%	5%
Ciência e Tecnologia	4%	4%	4%	4%	3%	2%	3%
Segurança Pública	2%	2%	2%	3%	3%	2%	3%
Assistência Social	3%	3%	3%	3%	3%	2%	2%
Demais	34%	36%	33%	25%	23%	40%	27%
Total	206,92	164,60	169,15	134,60	143,69	175,57	112,65

Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração própria.

Os Gráficos 3 e 4 ilustram o comportamento relativo à composição das despesas primárias desde 2008. Percebe-se um claro sufocamento das despesas discricionárias pelas obrigatórias, chegando ao ponto de, em 2020, as discricionárias representarem apenas metade do percentual que ocupavam em 2014.

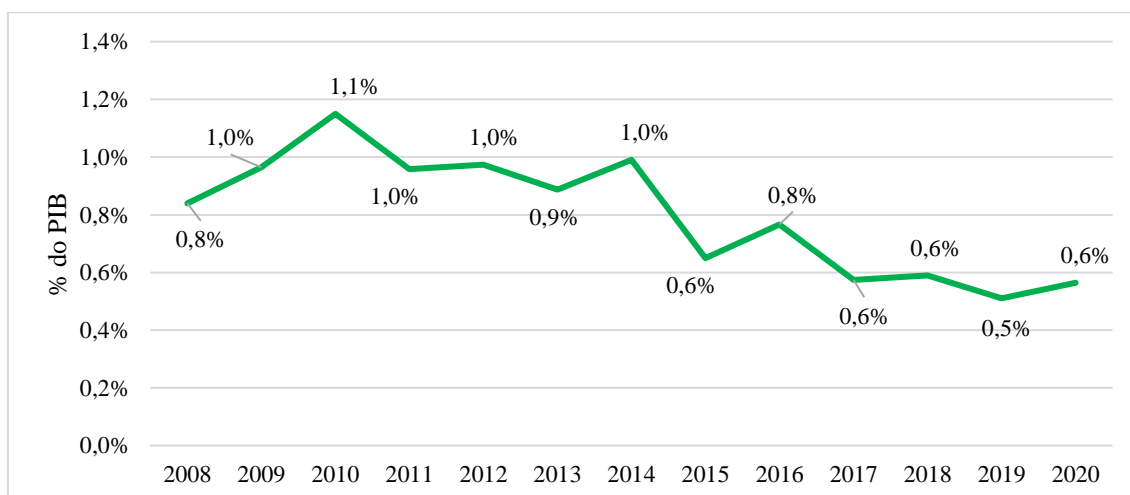
Gráfico 3 – Evolução da porcentagem das despesas discricionárias em relação ao total.

Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração própria.

Gráfico 4 – Evolução da porcentagem das despesas obrigatórias em relação ao total

Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração própria.

O Gráfico 5 demonstra o percentual do PIB destinado a investimentos ao longo dos últimos 12 anos. Os achados confirmam os efeitos negativos da regra de despesa previstos no estudo de Cordes *et al.* (2015) e corroboram os resultados apresentados no artigo de Ferreira e Souza (2020). Levando em consideração que boa parte dos investimentos fazem parte das despesas discricionárias (GIAMBIAGI e HORTA, 2019, p.23), a tendência é que o investimento público reduza ainda mais nos próximos anos.

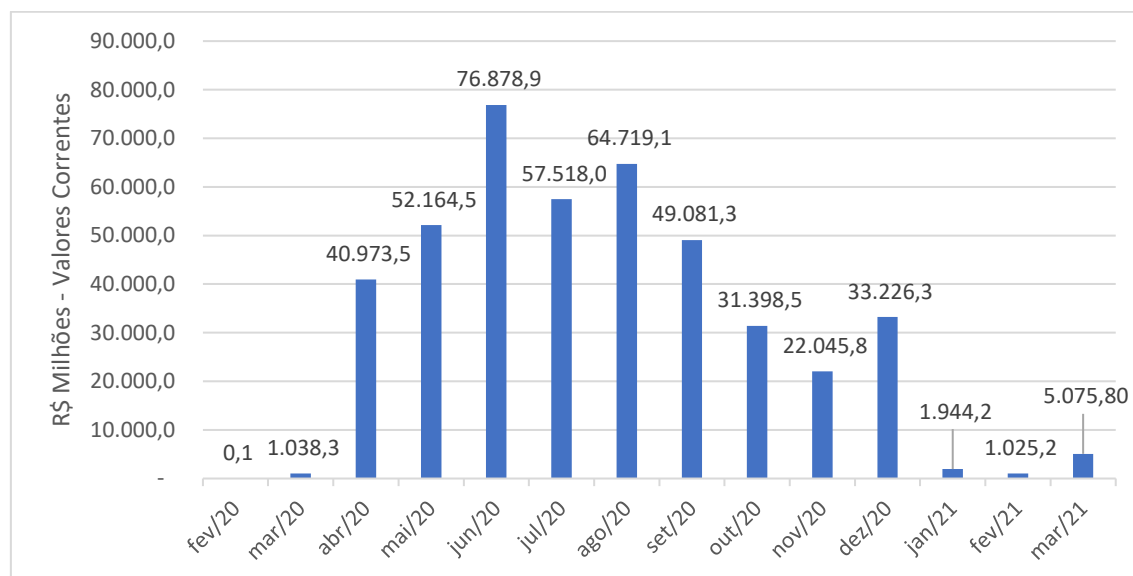
Gráfico 5 – Evolução das despesas com investimento (excluindo inversões financeiras)

Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração própria.

O Gráfico 6 apresenta os valores dos créditos extraordinários abertos ao longo de 2020 e 2021 para o combate da COVID-19. Esse tipo de gasto, apesar de relevante, não

entra no cálculo do teto de gasto. Leite (2018), em uma análise dos créditos abertos entre 2011 e 2017, já alertava para o risco de sua utilização de forma indiscriminada para burlar o teto no futuro, e, com o amplo destaque dado a utilização desses créditos no combate da pandemia, o risco desse tipo de truque orçamentário ser utilizado para “furar o teto” aumentou consideravelmente e já preocupa investidores (VALOR INVESTE, 2021).

Gráfico 6 – Créditos Extraordinários destinados ao combate do COVID-19 (R\$ Milhões)



Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração própria.

4.2 Perspectivas para 2021

Há um risco de o governo parar por falta de dinheiro, o Ministério da Economia estimou que as despesas obrigatórias, previstas no orçamento federal para 2021, estão subestimadas em pelo menos de R\$ 17 bilhões. Economistas estimam que, para cobrir esse montante e despesas obrigatórias em geral, será necessário reduzir em até 54 bilhões os gastos com as não obrigatórias, o que impossibilita garantir o custeio da máquina pública, causando falta de dinheiro para emissão de passaportes e pagamento de contas de luz e água, por exemplo (G1, 2021).

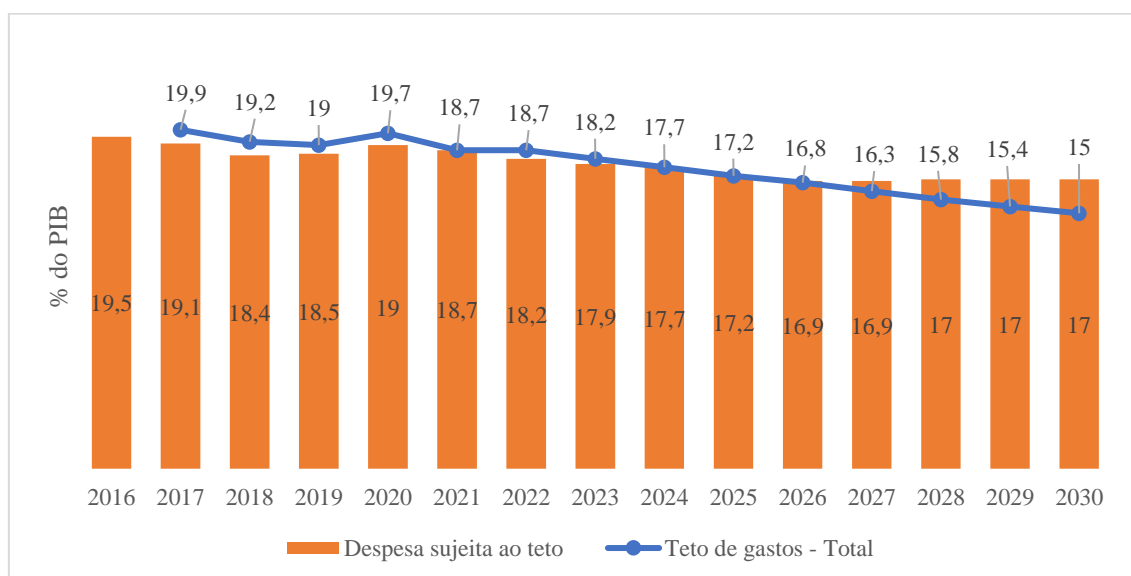
O Instituto de pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) estima um crescimento de 3% do PIB do Brasil em 2021, um percentual que está abaixo da média dos países latinos e que leva em conta o avanço da vacinação no país (AGÊNCIA BRASIL, 2021). Porém, com a ineficiência do programa brasileiro de vacinação contra Covid-19, que teve sua

meta de vacinação dos grupos prioritários adiada em 4 meses (G1, 2021), novas estimativas podem apontar para um cenário mais pessimista.

Projeções do FMI apontam uma taxa de desemprego no Brasil em 2021 de 14,5%, sendo a maior taxa já registrada e a 14ª maior no ranking internacional (G1, 2021).

Na edição de fevereiro de 2021 do Relatório de Acompanhamento Fiscal, o Instituto Fiscal Independente (IFI) realizou projeções que apontavam um cenário favorável ao cumprimento dos limites do teto de gastos em 2021, porém indicando cenário difícil para o cumprimento do teto nos próximos anos, incluindo a possibilidade de descumprimento em 2022 e 2023, conforme indicado no Gráfico 7 (INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPEDENTE, 2021).

Gráfico 7 – Teto de Gastos – Cenário base (% do PIB)



Fonte: Instituição Fiscal Independente. Elaboração própria.

Entretanto, na edição de abril de 2021 do relatório, o IFI mudou suas projeções, invertendo a previsão de descumprimento em 2022 para uma de folga de até R\$18 bilhões e apontando que há um sério o risco de rompimento do teto em 2021, em R\$ 31,9 milhões, resultante de práticas semelhantes a de contabilidade criativa, (ESTADÃO, 2021) subestimando despesas previdenciárias, abono salarial e o seguro-desemprego, afim de abrir espaço, mesmo que artificial, para mais emendas parlamentares. Cabe ressaltar, que o último relatório analisado até o fim da elaboração deste trabalho foi publicado uma semana antes da aprovação do texto final da LOA de 2021 e mudanças podem ter ocorrido (INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPEDENTE, 2021).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Objetivo do presente trabalho foi de analisar a execução da regra fiscal estabelecida pela Emenda Constitucional 95/16, verificando o cumprimento ou não do teto de gastos e seus impactos. Além disso, tendo em vista o contexto de pandemia que trouxe uma série de desafios para o país, buscou-se avaliar as perspectivas de seu cumprimento ao longo de 2021 e futuro próximo. Para tanto, foram analisados dados divulgados pelo tesouro nacional, análises feitas pelo Instituição Fiscal Independente e artigos jornalísticos que auxiliassem na contextualização dos fatos.

Em relação à execução do teto nos primeiros anos em que esteve em vigor, verificou-se que os limites estabelecidos para cada ano foram respeitados, mesmo em 2020 com o combate a pandemia tendo em vista que esse tipo de gasto emergencial não entra no cálculo do limite.

Um dos principais efeitos negativos verificados foi a redução nos investimentos públicos realizado pelo governo federal, que desde 2010 já vinha apresentando uma tendência de queda e que a partir de 2016 foi intensificada. Outro efeito percebido foi o do estrangulamento das despesas discricionárias que são sacrificadas para abrir espaço para as obrigatórias. Economistas apontam para o risco de o governo ter que parar devido ao nível perigoso de contingenciamento das despesas discricionárias (que incluem itens de custeio da máquina pública) e redução ainda maior nos níveis de investimento.

Em 2021, pela primeira vez desde a promulgação da emenda EC 95, o teto está sendo efetivamente restritivo e tornou o processo de negociação do orçamento federal difícil. Mais do que nunca a discussão acerca de prioridades se tornou essencial para poder decidir o que deve compor o precioso espaço para gastos. Os gastos com o combate à pandemia ainda não afetaram o teto devido a sua classificação como créditos extraordinários, porém tendo em vista a delicada situação da economia no país, os incentivos a manobras para burlar o teto aumentaram, assim como a probabilidade de que a norma seja alterada para abrir mais espaço no orçamento.

A maior dificuldade da pesquisa foi o fato de ter sido realizada durante a pandemia enquanto os fatos desenrolavam, novas informações relevantes são divulgadas a todo momento e o cenário instável muda as perspectivas do futuro constantemente. Para pesquisas futuras, sugere-se que seja feita uma avaliação mais completa dos impactos econômicos da pandemia quando a mesma chegar a um fim; uma análise mais profunda dos créditos extraordinários que são abertos, para verificar se são válidos e cumprem a

finalidade definida pela constituição; acompanhar tentativas de burlar a regra de gastos; e realizar uma análise mais profunda da composição dos gastos discricionários, tendo em vista que muitos são de custeio das atividades do governo e apresentam características de obrigatórias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA BRASIL. **Ipea projeta crescimento de 3% do PIB em 2021**. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-03/ipea-projeta-crescimento-de-3-do-pib-em-2021>. Acesso em: 22 abr. 2021.

BLOG DO IBRE. **Despesas discricionárias e shutdown da máquina pública: algumas implicações para a política fiscal**. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/despesas-discricionarias-e-shutdown-da-maquina-publica-algumas-implicacoes-para-politica>. Acesso em: 6 mai. 2021.

BOVA, Elva et al. Fiscal rules at a glance. **International Monetary Fund**, 2015.

Brasil. Constituição (1988). Emenda constitucional no 95. Brasília, DF. Senado 2016.

CORDES, T. *et al.* Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy? **International Monetary Fund**, 2015.

DIAS, Letícia Laíne Silva. Créditos extraordinários no novo regime fiscal da EC nº 95/2016. **Revista Controle-Doutrina e Artigos**, v. 15, n. 1, p. 125-165, 2017.

ECONOMIA UOL. **Projeto que altera LDO deve permitir remanejar discricionárias por decreto**. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2021/04/19/projeto-que-altera-ldo-deve-permitir-remanejar-discricionarias-por-decreto.htm>. Acesso em: 20 abr. 2021.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENAP. **Módulo 2 Receitas e Despesas Públicas**. Brasília, 2017.

ESTADÃO. **Por emendas parlamentares, contabilidade criativa volta com força ao Orçamento**. Disponível em: <https://www.terra.com.br/economia/por-emendas-parlamentares-contabilidade-criativa-volta-com-forca-ao-orcamento,e709e0499f6002ef73fc0daa4cbe38601anjas02.html>. Acesso em: 6 mai. 2021.

ESTADÃO. **Teto de gastos muda a dinâmica da elaboração do Orçamento.** Disponível em: https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,teto-de-gastos-muda-a-dinamica-da-elaboracao-do-orcamento,70003691459?utm_source=estadao:app&utm_medium=noticia:compartilhamento. Acesso em: 23 abr. 2021.

FERREIRA, Julita Ribeiro; DE SOUZA, Gabriel Jesus. Impactos do Novo Regime Fiscal nos Investimentos Públicos em Infraestrutura do Governo Federal. **Brazilian Journal of Business**, v. 3, n. 1, p. 221-235, 2021.

FOLHA DE S.PAULO. **Com pandemia, gastos fora da regra do teto superam R\$ 500 bi.** Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/05/com-pandemia-gastos-fora-da-regra-do-teto-superam-r-500-bi.shtml>. Acesso em: 23 mar. 2021.

FOLHA DE S.PAULO. **Governo propõe alterar regra do teto de gastos.** Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/11/governo-propoe-alterar-regra-do-teto-de-gastos.shtml>. Acesso em: 23 mar. 2021.

FOLHA DE SP. **Orçamento aprovado no Congresso para 2021 estoura teto de gastos em R\$ 31,9 bi, diz Instituição Fiscal.** Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/03/orcamento-estoura-teto-de-gastos-em-r-319-bi-diz-instituicao-fiscal.shtml>. Acesso em: 22 abr. 2021.

G1 BEM ESTAR. **Fim da vacinação do grupo prioritário contra a Covid só deve ocorrer em setembro, diz Ministério da Saúde.** Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/vacina/noticia/2021/04/21/fim-da-vacinacao-do-grupo-prioritario-contr-a-covid-so-deve-ocorrer-em-setembro-diz-ministerio-da-saude.ghtml>. Acesso em: 22 abr. 2021.

G1 ECONOMIA. **Brasil deve ter a 14ª maior taxa de desemprego do mundo em 2021, aponta ranking com 100 países.** Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/04/11/brasil-deve-ter-a-14a-maior-taxa-de-desemprego-do-mundo-em-2021-aponta-ranking-com-100-paises.ghtml>. Acesso em: 22 abr. 2021.

G1. 1 ano de pandemia: Gráficos mostram o que funcionou no combate à Covid e quais os caminhos para o Brasil. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2021/03/11/1-ano-de-pandemia-graficos-mostram-o-que-funcionou-no-combate-a-covid-e-quais-os-caminhos-para-o-brasil.ghtml>. Acesso em: 7 mai. 2021.

G1. Contas do setor público têm rombo recorde de R\$ 702,9 bilhões em 2020, diz Banco Central. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/01/29/contas-do-setor-publico-tem-rombo-recorde-de-r-7029-bilhoes-em-2020.ghtml>. Acesso em: 7 mai. 2021.

G1/BBC News. Teto de gastos na berlinda: por que orçamento para 2021 tem sido chamado de 'peça de ficção'. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/03/30/teto-de-gastos-na-berlinda-por-que-orcamento-para-2021-tem-sido-chamado-de-peca-de-ficcao.ghtml>. Acesso em: 22 abr. 2021.

GIAMBIAGI, Fabio; HORTA, Guilherme Tinoco. O teto do gasto público: Mudar para preservar. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 144, n. 1, p. 1, nov./2019.

GOMES, José Weligton Félix et al. Efeitos fiscais e macroeconômicos da emenda constitucional do teto dos gastos (nº 95/2016). **Nova Economia**, v. 30, n. 3, p. 893-920, 2020.

HORTA, Guilherme Tinoco de Lima. Regras fiscais no Brasil: uma análise da PEC 241. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n.47 , p. 259-308, jun. 2017.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPEDENTE. **Relatório de Acompanhamento Fiscal:** fevereiro de 2021. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/relatorio-de-acompanhamento-fiscal>. Acesso em: 6 mai. 2021.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPEDENTE. **Relatório de Acompanhamento Fiscal:** abril de 2021. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/relatorio-de-acompanhamento-fiscal>. Acesso em: 6 mai. 2021.

KELL, M. An assessment of fiscal rules in the United Kingdom. International Monetary Fund, 2001. (IMF Working Paper 01/91) In: GOBETTI, S. Regras fiscais no Brasil e na Europa: um estudo comparativo e propositivo. **Ipea**, 2014.

KUMAR, M. et al. Fiscal rules: anchoring expectations for sustainable public finances. **International Monetary Fund**, 2009.

LEITE, Áydano Ribeiro. **Trajatória da dívida pública no Brasil: análise de cenários sob a regra do teto dos gastos públicos (PEC 55/241) dentro da estrutura de um modelo DSGE**, Salvador, 2018.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Manual técnico de orçamento 2020**. Brasília, 2020.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Teto de Gastos: o gradual ajuste para o crescimento do país**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/analises-e-estudos/arquivos/2018/teto-de-gastos-o-gradual-ajuste-para-o-crescimento-do-pais.pdf/>. Acesso em: 01 mar. 2021.

O GLOBO. **Consultoria da Câmara apresenta proposta de mudança no teto de gastos**. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/consultoria-da-camara-apresenta-proposta-de-mudanca-no-teto-de-gastos-24827963>. Acesso em: 23 mar. 2021.
SCHAECHTER, A. et al. Fiscal rules in response to the crisis - toward the “next-generation” rules. A new dataset. **International Monetary Fund**, 2012.

SENADO NOTÍCIAS. **PEC Emergencial será promulgada na segunda-feira**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/03/12/pec-emergencial-sera-promulgada-na-segunda-feira>. Acesso em: 23 mar. 2021.

SUPER INTERESSANTE. **Há um ano, a Covid-19 era identificada. Veja o que aconteceu desde então – mês a mês**. Disponível em:

<https://super.abril.com.br/sociedade/ha-um-ano-a-covid-19-era-identificada-veja-o-que-aconteceu-desde-entao-mes-a-mes/>. Acesso em: 7 mai. 2021.

TESOURO NACIONAL TRANSPARENTE. **Painel do Teto de Gastos**. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-do-teto-de-gastos>. Acesso em: 1 mar. 2021.

TESOURO NACIONAL. **Manual de Demonstrativos Ficiais 2021**. Brasília, 2021.

TESOURO NACIONAL. **Resultado do Tesouro Nacional: Sumário Executivo de Dezembro 2019**. Brasília, 2019.

VALOR ECONÔMICO. **Ministério Público "estoura" teto de gasto em 2020**. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/01/28/ministerio-publico-estoura-teto-de-gasto-em-2020>. Acesso em: 4 mar. 2021.

VALOR INVESTE. **CPI da Covid e 'PEC fura-teto' nublam cenário para investimentos no Brasil**. Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/mercados/renda-variavel/bolsas-e-indices/noticia/2021/04/13/cpi-da-covid-e-pec-fura-teto-nublam-cenario-para-investimentos-no-brasil.ghtml>. Acesso em: 6 mai. 2021.