



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

CENTRO SÓCIOECONÔMICO

CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS

Claudio Roberto Januário

**REFLEXOS DO NOVO REGIME FISCAL (EC 95/2016) NA DÍVIDA E NA DESPESA
PÚBLICA DA UNIÃO**

Florianópolis

2023

Claudio Roberto Januário

**REFLEXOS DO NOVO REGIME FISCAL (EC 95/2016) NA DÍVIDA E NA DESPESA
PÚBLICA DA UNIÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação
em Contabilidade do Centro Sócio Econômico
da Universidade Federal de Santa Catarina
como requisito para obtenção do título de
Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientadora: Fabricia Silva da Rosa, Dra.

Florianópolis

2023

Ficha de identificação da obra

Januário, Claudio Roberto

Reflexos do Novo Regime Fiscal (EC 95/2016) na dívida e na despesa pública da União / Claudio Roberto Januário ; orientadora, Fabricia Silva da Rosa, 2023.

97 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico, Graduação em Ciências Contábeis, Florianópolis, 2023.

Inclui referências.

1. Ciências Contábeis. 2. Regras Fiscais. I. Rosa, Fabricia Silva da. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Ciências Contábeis. III. Título.

Claudio Roberto Januário

Reflexos do Novo Regime Fiscal (EC 95/2016) na dívida e na despesa pública da União

Este Trabalho Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do Título de Bacharel em Ciências Contábeis e aprovado em sua forma final pelo Curso de Graduação em Ciências Contábeis

Florianópolis, 20 de junho de 2023.

Prof. Moacir Manoel Rodrigues Junior, Dr.
Coordenador do TCC

Banca Examinadora:

Prof.(a) Fabricia Silva da Rosa, Dra.
Orientadora
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Vladimir Arthur Fey, Msc.
Avaliador
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof.(a) Cristiane Aparecida da Silva, Msc.
Avaliadora
Universidade Federal de Santa Catarina

RESUMO

A pesquisa aborda o controle das contas públicas e a avaliação da execução do orçamento público no contexto do regime fiscal brasileiro. Destaca-se a importância do controle das contas públicas para que a sociedade possa observar o retorno dos tributos pagos em serviços oferecidos pela Administração Pública. O estudo se concentra na análise dos dados das despesas primárias pagas, nos Balanços Orçamentários e nos índices de Dívida Pública, para identificar os impactos dos limites estabelecidos pelo novo regime fiscal instituído pela Emenda Constitucional 95/2016. São comparados os orçamentos de três anos anteriores à emenda e três anos sob sua vigência. O regime fiscal é o conjunto de regras e instituições estabelecidas por lei, como a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 4.320/1964 e a Lei Responsabilidade Fiscal. A Emenda Constitucional 95/2016, conhecida como Novo Regime Fiscal, impõe limites de gastos aos poderes da União por vinte anos. O estudo busca analisar os efeitos desse novo regime fiscal no orçamento público da União, nos períodos de 2014 a 2019, para tanto a pesquisa tem uma abordagem qualitativa de natureza aplicada e descritiva, focando um horizonte temporal longitudinal, e tomou por base análise documental para coleta e tratamento dos dados.

Palavras-chave: Regas Fiscais, Novo Regime Fiscal, Despesa Primária, Dívida Pública

ABSTRACT

The research addresses the control of public accounts and the evaluation of the execution of the public budget in the context of the Brazilian fiscal regime. The importance of controlling public accounts so that society can observe the return of taxes paid in services provided by the Public Administration, is accentuated. The study focuses on analyzing data from paid primary expenses, Budget Balances, and public debt, to identify the impacts of the limits established by the new fiscal regime instituted by Constitutional Amendment 95/2016. Budgets from three years prior to the amendment and three years during its validity are compared. The fiscal regime is the set of rules and institutions established by law, such as the Federal Constitution of 1988, Law No. 4.320/1964, and the Fiscal Responsibility Law. Constitutional Amendment 95/2016, known as the New Fiscal Regime, imposes spending limits on the branches of the Union for twenty years. The study aims to analyze the effects of this new fiscal regime on the public budget of the Union, focusing on the period from 2014 to 2019. The research adopts a qualitative, applied, and descriptive approach, with a longitudinal temporal horizon, based on documentary analysis for data collection and treatment.

Keywords: Fiscal Rules, New Fiscal Regime, Primary Expenditure, Public Debt.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Principais marcos regulatórios de Regras Fiscais no Brasil	19
---	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Classificação da Receitas Orçamentárias.....	25
Quadro 2 – Código de Classificação da Despesa Orçamentária.....	29
Quadro 3 – Exemplo do Código de Classificação Institucional.....	30
Quadro 4 – Exemplo de Classificação Funções e Subfunções.....	31
Quadro 5 – BO Quadro Principal Receitas.....	40
Quadro 6 – BO Quadro da Execução de Restos a Pagar Não Processados.....	41
Quadro 7 – BO Quadro da Execução de Restos a Pagar Processados.....	41
Quadro 8 – Conceitos e aspectos legais da Dívida Pública.....	44
Quadro 9 – Conceitos de Indicadores da Dívida Pública.....	47
Quadro 10 – Fórmula da Análise Horizontal.....	51
Quadro 11 - –Limites individualizados estabelecidos pelo NRF (EC 95/2016).....	55

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Dívida Bruta do Governo Geral 2011 – 2016 (% PIB).....	53
Gráfico 2 – Receitas e Despesas Primárias da União 2010 – 2016.....	54
Gráfico 3 – Principais Indicadores da Dívida Pública em % do PIB.....	77

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Despesas Primárias (Poderes e demais Órgãos) x Limites da EC 95/2016.....	60
Tabela 2 – Fatores de Correção pelo IPCA.....	62
Tabela 3 - Despesa Primária	63
Tabela 4 – Índice de Correção (IC) IPCA	63
Tabela 5 - Despesas Primárias Corrigidas pelo IPCA	63
Tabela 6 - Análise Horizontal das Despesas Primárias	64
Tabela 7 – Despesas Primárias Pagas sujeitas ao Teto	66
Tabela 8 – Resumo Índice IPCA	66
Tabela 9 – Despesas Primárias sujeitas ao Teto de Gastos corrigida pelo IPCA.....	66
Tabela 10 – Análise Horizontal da Despesa Primária sujeita ao Teto de Gastos	67
Tabela 11 - Despesa Liquidada	68
Tabela 12 – Despesa Liquidada corrigida pelo IPCA.....	68
Tabela 13 - Tabela Análise Horizontal da Despesa Liquidada	68
Tabela 14 – Despesa Paga	70
Tabela 15 – Despesa Paga corrigida pelo IPCA	70
Tabela 16 - Análise Horizontal da Despesa Paga	70
Tabela 17 – Dívida Pública em relação ao Produto Interno Bruto – PIB	73

LISTA DE ABREVIATURAS/SIGLAS

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

BACEN – Banco Central

CASP – Contabilidade Aplicada ao Setor Público

CD - Câmara dos Deputados

CN - Congresso Nacional

CF - Constituição da República Federativa do Brasil

CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público

DBGG - Dívida Bruta do Governo Geral

DLSP - Dívida Líquida do Setor Público

DPF - Dívida Pública Federal

EC - Emenda Constitucional

FMI - Fundo Monetário Internacional

ICT - Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação

IPCA - Índice de Preços ao Consumidor Amplo

LC - Lei Complementar

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MCASP – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público

MTO – Manual Técnico de Orçamento

NRF - Novo Regime Fiscal

NBC – Norma Brasileira de Contabilidade

NBC-TSP – Norma Técnica Aplicável ao Setor Público

PCASP – Plano de Contas Aplicado ao Setor Público

PEC - Proposta de Emenda Constitucional

PIB - Produto Interno Bruto

PLOA - Proposta de Lei Orçamentária Anual

PLDO - Proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias

RCL - Receita Corrente Líquida.

RFB - Receita Federal do Brasil

SF - Senado Federal

SOF – Secretaria de Orçamento e Finanças

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	9
1.1.	Tema e Problema	12
1.2.	Objetivos	13
1.2.1.	Objetivo geral.....	13
1.2.2.	Objetivos Específicos.....	13
1.3.	Justificativa	14
2.	REFERENCIAL TEÓRICO	16
2.1.	Regime Fiscal.....	16
2.2.	Orçamento Público.....	21
2.2.1.	Definição	21
2.2.2.	Evolução do Orçamento Público.....	22
2.2.3.	Receita Pública.....	23
2.2.4.	Despesa Pública	26
2.2.5.	Instrumentos do Planejamento	34
2.2.6.	Ciclo Orçamentário	35
2.2.7.	Balanço Orçamentário.....	38
2.3.	Dívida Pública.....	41
3.	METODOLOGIA	49
3.1.	Enquadramento da pesquisa.....	49
3.2.	Delimitação da pesquisa.....	49
3.3.	Procedimentos de Coleta.....	50
3.4.	Procedimentos de Análise.....	51
4.	DESENVOLVIMENTO	53
4.1.	O Novo Regime Fiscal na Emenda Constitucional 95/2016.....	53
4.2.	Análise Comparativa das Despesas.....	62
4.2.1.	Tratamento dos dados	62
4.2.2.	Análise das Despesas Primárias.....	63
4.2.3.	Análise das Despesas Orçamentárias (Liquidada e Paga)	67
4.2.4.	Descrição dos Resultados Encontrados.....	71
4.3.	Análise Comparativa da Dívida Pública	73
5.	CONCLUSÕES.....	79
	REFERÊNCIAS	82

1. INTRODUÇÃO

O controle das contas públicas é, numa concepção genérica, uma forma de a sociedade observar o retorno que a Administração Pública oferece em contrapartida ao recolhimento de tributos para manutenção do Estado e seus serviços. Neste cenário é notório que algumas ações permitem o acesso da sociedade a informações relevantes sobre o trato dos recursos públicos, o que é corroborado por Gomes *et al* (2020) quando ressaltam que

“a gestão e a política fiscal representam importantes papéis na condução da política econômica não apenas devido à concentração de forças para tornar a dívida pública sustentável, mas também na busca de regras bem definidas para o controle das contas públicas” (GOMES et al, 2020, p. 896).

De forma a contextualizar o controle das contas públicas no Brasil, é importante citar a edição da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, a qual estatuiu normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços públicos da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, a Lei nº 4.320/1964 foi o primeiro marco histórico, que estabeleceu importantes regras para propiciar o controle das finanças públicas, bem como a construção de uma administração financeira e contábil sólida no País, tendo como principal instrumento o orçamento público.

No entanto, desde a redemocratização do regime político brasileiro na década de 1980, várias tentativas de equilibrar as contas públicas foram utilizadas por meio de planos econômicos para conter as crises econômicas que se sucediam desde os anos 70, como depreende-se da contextualização de Camargo (2017), citando que em decorrência de tais crises o modelo de gestão dos estados estava insustentável. O autor ainda cita os movimentos institucionais de reconstrução do modelo administrativo governamental (reforma gerencial) com o objetivo de redefinição do papel do Estado na economia e de redução dos gastos públicos durante o primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso.

Contudo, Camargo (2017) enfatiza que, após mais de vinte anos da adoção da reforma gerencial, constata-se que a adoção do modelo ainda não é efetiva nas três esferas de governo, porém, dentre os instrumentos que surgiram em decorrência do movimento descrito, surge a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que se impõe como um marco na gestão das contas públicas na busca do equilíbrio fiscal.

Segundo Platt (2021), a LRF foi editada para regulamentar o art. 163 da Constituição

Federal de 1988, “dispondo sobre normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, que se fundamenta nos princípios do planejamento e da transparência”. No MCASP, a Lei Complementar nº 101/2000 é outro importante avanço na área das finanças públicas, que estabeleceu para toda a Federação, seja na administração pública direta ou indiretamente, limites de dívida consolidada, garantias, operações de crédito, restos a pagar e despesas de pessoal, dentre outros, com o intuito de propiciar o equilíbrio das finanças públicas e instituir instrumentos de transparência da gestão fiscal.

As medidas regulatórias e restritivas trazidas pelos instrumentos citados trouxeram um certo controle das contas públicas, porém diversos outros fatores políticos e econômicos ao longo do tempo acarretaram ainda em um nível de desequilíbrio fiscal que estava comprometendo a confiabilidade e sustentabilidade dos gastos e da dívida pública em meados da década passada. No âmbito da União, o déficit nas contas públicas foi em torno de R\$170 bilhões em 2016, que somado à assunção de obrigações, determinou aumento sem precedentes da dívida pública federal. De fato, “a Dívida Bruta do Governo Geral passou de 51,7% do PIB, em 2013, para 67,5% do PIB em abril de 2016 e as projeções indicam que, se nada for feito para conter essa espiral, o patamar de 80% do PIB seria ultrapassado nos próximos anos” (EMI nº 00083/2016 MF MPDG).

Os dados acima foram extraídos da exposição de motivos do Ministério da Fazenda no Projeto de Emenda Constitucional nº 241/2016, que deu origem à Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 (EC 95/2016), a qual alterou o Ato de Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, para instituir o Novo Regime Fiscal – NRF, com o objetivo de conter o crescimento da despesa pública primária que, no período de 2008-2015, cresceu 51% acima da inflação enquanto a receita evoluiu em 14,5% no mesmo período.

A EC 95/2016, estabelece limites individualizados de despesas primárias por um período de 20 exercícios financeiros. Segundo Fonsêca (2017),

“as receitas e despesas primárias, também conhecidas como não financeiras, estão relacionadas à atividade fim do Estado que é a de arrecadar e realizar gastos com os serviços públicos à população, como transporte, saúde, educação e segurança”. (FONSÊCA, 2017, p. 39)

O autor afirma ainda que o NRF (EC 95/2016) busca limitar a despesa pública, mas não todas as despesas, uma vez que o objetivo é reduzir o nível de endividamento da União, concentrando-se em limitar a realização de despesas primárias, de forma a aumentar o resultado primário, possibilitando o pagamento dos juros da dívida pública e do seu principal.

Em novembro de 2022, com a mudança no comando do Governo Federal, tramitou no

Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2022, a qual deu origem à Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, que entre outras providências, alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias excluindo dos limites impostos pelo NRF (EC 95/2016), a partir do exercício financeiro de 2023.

Forma excluídas dos limites do NRF (EC 95/2016), as despesas com projetos socioambientais ou relativos às mudanças climáticas custeadas com recursos de doações, bem como despesas com projetos custeados com recursos decorrentes de acordos judiciais ou extrajudiciais firmados em função de desastres ambientais; as despesas das instituições federais de ensino e das Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação – ICT, custeadas com receitas próprias, de doações ou de convênios, contratos ou outras fontes, celebrados com os demais entes da Federação ou entidades privadas; e as despesas custeadas com recursos oriundos de transferências dos demais entes da Federação para a União destinados à execução direta de obras e serviços de engenharia.

A norma promulgada em 2022 também exclui dos limites do NRF (EC 95/2016) as despesas com investimentos em montante que correspondam ao excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária, sendo que essas despesas não serão consideradas para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário de R\$ 65.905.760.000,00 (sessenta e cinco bilhões, novecentos e cinco milhões, setecentos e sessenta mil reais), estabelecida no art. 2º da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022.

A promulgação EC 126/2022 manteve temporariamente as formas de cálculos dos limites de despesas primárias, porém prevê que, ainda no decorrer de 2023, tramite no Congresso Nacional um projeto de lei complementar para “instituir regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico”. (BRASIL, 2022)

Em que pese a promulgação da norma citada no parágrafo anterior, o foco do presente trabalho está voltado aos efeitos da normativa publicada em 2016, haja vista que a premissa principal do regime fiscal em relação aos limites de gastos foi mantida, e também pela possibilidade de análise de dados reais de três exercícios anteriores e de igual período posterior ao polêmico NRF (EC 95/2016).

Dado esse contexto, serão levantadas informações bibliográficas e dados orçamentários, no sentido de identificar os reflexos dos efeitos do NRF (EC 95/2016) na limitação de despesa primária e controle da dívida pública nas contas globais da União.

1.1.Tema e Problema

O tema de condução do presente trabalho consiste em uma avaliação da execução das despesas no orçamento público focada nas Demonstrações Contábeis Consolidadas da União, em especial no Balanço Orçamentário e nos índices de Dívida Pública, buscando a identificação de impactos dos limites impostos no Novo Regime Fiscal instituído pela EC 95/2016.

O adendo à Constituição Federal trouxe limites a serem observados para as despesas públicas que suscitaram reflexões contraditórias sobre seus efeitos, como pode-se observar na argumentação de Vairão Junior e Alves (2017):

[...] passa a existir um limite (ou teto) para os gastos do Governo, motivo pelo qual esta proposta ficou conhecida na mídia como PEC do Teto, que deverá ser obedecido. Ainda, a Emenda Constitucional 95, no artigo 107, § 1 elucida a forma de cálculo dos valores de 2017: “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% (sete inteiros e dois décimos por cento)”. E no inciso II, explica a metodologia aplicável nos anos subsequentes, nos quais deverá ser feita a atualização dos limites com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), referente ao último ano apurado em junho do ano anterior ao qual se relaciona a lei orçamentária. Assim, a partir do ano de 2017, as despesas primárias passam a ser corrigidas pelo IPCA acumulado do ano de 2016, estando o aumento dos gastos limitados a ele. Um ponto polêmico e que dividiu opiniões é o de que esta sistemática será replicada nos vinte anos subsequentes, enquanto perdurar este novo regime, isto é, até 2036, o que provocará um impacto durante um longo período dificultando a avaliação de sua eficácia e potencializando seus efeitos. (VAIRÃO e ALVES, 2017, p. 55)

A grande polêmica da chamada *PEC do Teto*, é que essa limitação das despesas públicas em anos consecutivos poderia acarretar na perda de qualidade dos serviços públicos, gerando potenciais impactos sociais negativos, pois os limites seriam também aplicados aos gastos necessários para manter os serviços básicos à população como saúde, educação e segurança.

Em que pese ser uma preocupação justa e necessária para um regime fiscal que perdurará por vinte anos, essa abordagem foi tema de pesquisas nas áreas econômica e social, as quais têm sua relevância nos seus respectivos campos. Porém, o foco da presente pesquisa tem um caráter eminentemente técnico para identificação dos impactos da norma em relação à eficácia de sua proposição, com o intuito de isentar o trabalho de quaisquer influências político-ideológicas.

Assim, definiu-se o problema a ser elucidado pela pesquisa como quais os impactos da

EC 95/2016 na dívida e na despesa pública da União, quanto à eficácia de seus objetivos iniciais? A questão será respondida com a observação das peças orçamentárias que identificam as despesas, bem como índices que demonstram o comportamento da dívida pública, num período delimitado considerando-se para efeito de comparação três exercícios anteriores e três exercícios posteriores à vigência da norma.

1.2.Objetivos

Visando solucionar o problema de pesquisa apresentado, o estudo contém os objetivos descritos nas próximas subseções.

1.2.1. Objetivo geral

Analisar os reflexos do Novo Regime Fiscal (Emenda Constitucional nº 95/2016) na dívida e na despesa pública da União.

1.2.2. Objetivos Específicos

Com o intuito de atingir o objetivo geral, delineou-se os seguintes objetivos específicos:

- ✓ Descrever o Novo Regime Fiscal estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95/2016;
- ✓ Comparar os resultados da execução da despesa primária, da despesa orçamentária e os indicadores da Dívida Pública com os objetivos do Novo Regime Fiscal (Emenda Constitucional nº 95/2016), com base em períodos anteriores e posteriores à vigência da norma;
- ✓ Examinar os reflexos do Novo Regime Fiscal (Emenda Constitucional nº 95/2016) na execução da despesa primária, da despesa orçamentária e nos indicadores da Dívida Pública frente aos limites e propósitos estabelecidos pela nova norma.

1.3.Justificativa

A EC 95/2016 trouxe limites diretos para as despesas primárias dos órgãos públicos por um período longo, e isso trouxe muita discussão técnica e política em razão do que poderia acarretar à prestação dos serviços à sociedade. Assim, a defesa dessa pesquisa está em identificar os efeitos no orçamento público da União, com um enfoque eminentemente técnico, para se ter uma proximidade com os reais reflexos da *PEC do Teto* e seus objetivos iniciais, sem a pretensão de se esgotar assunto tão amplo quanto complexo.

A pesquisa tem como base as informações da execução das despesas nos orçamentos de três exercícios anteriores (2014, 2015 e 2016) à vigência da emenda e de três exercícios sob sua vigência (2017, 2018 e 2019), de forma a termos comparativos de dados da execução orçamentária em anos típicos.

Nessa esteira os períodos de 2020 e 2021 não são analisados em virtude da instituição do regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional, trazido pela Emenda Constitucional nº 106, de 07 de maio de 2020, em decorrência dos esforços de combate à pandemia causada pelo novo coronavírus que assolou o mundo e o País a partir do início de 2020. O regime extraordinário tem vigência até data do encerramento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional, e por essa razão não será objeto do presente trabalho.

No arcabouço acadêmico sobre a EC 95/2016 a que tivemos acesso, percebeu-se que o assunto foi tratado de maneira ampla com abordagens sobre o orçamento, como no trabalho de Vairão Junior e Alves (2017) que, por meio de projeções, avaliou os impactos da emenda, sob o prisma das Teorias da Agência e Regulação, no orçamento geral do Governo Federal com base nos períodos anteriores de 2010 a 2015.

O trabalho citado foi publicado em 2017, quando ainda não se tinha os efeitos reais da nova norma, sendo que uma das conclusões dos autores é que a imposição de limites poderia causar a redução de orçamento de determinada área em detrimento de outra, e que a longo prazo os serviços como saúde e educação poderiam ser afetados, pois consomem uma parte considerável do orçamento e as limitações impostas poderiam diminuir gradativamente ao longo do tempo os recursos para aquelas áreas.

Por seu encargo, Gomes *et al* (2020) avaliaram, sob a ótica macroeconômica, os efeitos da EC 95/2016 em relação à gestão fiscal, ao crescimento econômico e ao bem-estar das famílias, utilizando-se de um “modelo dinâmico de equilíbrio geral com agentes heterogêneos calibrado com parâmetros reais da economia brasileira de forma a refletir o cenário de

estagnação da economia atual”. Em suma, por meio das modelagens utilizadas os autores concluíram que os efeitos da emenda trariam “benefícios positivos para a gestão fiscal”, mas poderiam implicar em “efeitos deletérios” às famílias e aos agregados macroeconômicos.

O trabalho de Fonsêca (2017) traz uma visão da área de finanças públicas e teve como objetivo entender as causas do enfraquecimento do Regime de Metas Fiscais e avaliar se a EC 95/2016 apoia o reestabelecimento pleno desse regime, permitindo que o País volte a ter controle de suas despesas. Como conclusão, com base em projeções, o autor afirma que “a Emenda do Teto contribui em muito para a revitalização do Regime de Metas Fiscais, na medida em que inibe a criação de mecanismos que burlaram o objetivo principal das metas fiscais”, e também fortalece o debate na elaboração do orçamento público.

Assim, diante do exposto, a escolha do tema justifica-se na importância que mudanças no regime fiscal podem ter na vida da sociedade em geral, em decorrência de seus eventuais efeitos positivos e/ou negativos que venham a surgir nas contas públicas e na economia do País ao longo do tempo.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O presente referencial teórico aborda a conceituação dos termos que norteiam esta pesquisa em relação ao Regime Fiscal, de forma a subsidiar a descrição proposta no primeiro objetivo específico. Em sequência contempla também aspectos teóricos de Orçamento Público, para o entendimento sobre despesa pública e sua execução para a comparação e exame propostos no segundo e terceiro objetivos específicos e, por fim, com o mesmo propósito, são abordados aspectos teóricos sobre Dívida Pública. Os fundamentos teóricos citados são apresentados na ordem de apresentação dos objetivos específicos na busca de uma base teórica sobre os fundamentos das motivações do Novo Regime Fiscal (EC 95/2016).

2.1.Regime Fiscal

De forma geral a regulação do processo de arrecadação de receitas e a execução das despesas, para prestação dos serviços à sociedade, é composta de um conjunto de regras e instituições que constituem o regime fiscal ou regras fiscais. Segundo Santos (2020), “regras fiscais são definidas como mecanismos que impõem uma restrição duradoura à política fiscal por intermédio de limites numéricos sobre os agregados orçamentários, como, por exemplo, dívida, resultado corrente, gasto ou receita”, e o autor ainda complementa que as regras fiscais têm as características básicas de “corrigir os incentivos distorcidos e conter as pressões por despesas excessivas, particularmente as que ocorrem em períodos favoráveis, assegurando a responsabilidade fiscal e a sustentabilidade da dívida pública”. Depreende-se, portanto dessa afirmação, o consequente estabelecimento de limites de controle e mecanismos de acompanhamento da atividade fiscal do Estado para assegurar a correção do financiamento de suas atividades e a aplicação responsável dos recursos em prol do atendimento aos anseios públicos.

Na esteira da correção da aplicação de recursos no financiamento das atividades do Estado, a gestão fiscal é quem vai gerir a aplicação dos recursos por meio das regras fiscais. Abreu *et al* (2019) , quando referem-se à gestão fiscal brasileira, afirmam que o “conjunto de ações fiscais é aquele em que a administração pública toma as decisões sobre as despesas e as receitas com vistas a garantir o atendimento da função estabilizadora, cabendo destacar que o uso equilibrado dos recursos públicos (com constantes superávits fiscais) visa, principalmente, à redução da dívida com relação ao percentual do produto interno bruto (PIB), de maneira gradual” (ALBUQUERQUE *et al.*, 2006; GRUBER, 2009; ABREU, 2013 *apud* ABREU *et al*,

2019). Por conseguinte, na mesma obra os autores corroboram o aspecto da responsabilidade na gestão fiscal, a qual contempla a obtenção de metas fiscais constantes para superávits orçamentários primários, e tem como objetivo sujeitar a ação estatal aos rigorosos limites de sua efetiva capacidade de gasto governamental, de forma a evitar déficits fiscais e, em consequência, o descontrole das contas públicas (ALBUQUERQUE *et al.*, 2006; GRUBER, 2009 *apud* ABREU *et al.*, 2019).

Entretanto, mesmo buscando um caráter de correção e responsabilização da ação governamental, as regras fiscais têm ainda uma justificativa de existência que fica mais clara na reflexão trazida por Santos (2020) sobre o viés deficitário (*deficit bias*), que nas palavras do autor, citando Buchanan (1967), Alesina e Tabellini (1990), e também Velasco (1997), traça o contexto da potencial ocorrência do viés deficitário:

Esse viés reside na propensão de o governo gastar mais do que a sua capacidade de arrecadar, o qual seria explicado a partir da hipótese de “ilusão fiscal”. Em suma, os cidadãos superestimam os benefícios imediatos decorrentes do gasto público e, ao mesmo tempo, subestimam o custo intertemporal das escolhas do presente.

Cientes dessa falha, políticos tenderiam a tirar proveito das finanças públicas por meio de maiores níveis de gastos sem a respectiva contraparte arrecadatória (BUCHANAN, 1967), ampliando o endividamento do país/região e deteriorando as contas públicas.

Alesina e Tabellini (1990) agregam à justificativa de existência do viés deficitário razões de natureza político institucional, como o ambiente de acirrada competição política. Essa disputa resultaria num comportamento político estratégico, no qual políticos fariam uso da dívida pública com intuito de inviabilizar e/ou atrapalhar a administração de rivais que logrem êxito nas eleições, minando a escolha política alternativa.

Há, ainda, a justificativa para a persistência do viés deficitário em função da existência de grupos de interesse (*common pool problem*). Nessa hipótese, os diferentes grupos competiriam por gastos que os beneficiem, de modo que os custos estejam rateados entre toda a sociedade (VELASCO, 1997). Esse tipo de jogo, na presença de um governo fraco e sujeito a lobby, pode estabelecer o patamar de gasto público em nível acima do desejável. (SANTOS, 2020, p. 15)

Nas situações descritas pelos autores percebe-se o papel fundamental do estabelecimento de um regramento fiscal e sua efetividade para, no mínimo, limitar a ação política e de grupos de interesse sobre o equilíbrio as contas públicas. Surge desse contexto, a relação imposta pelo nível danoso do jogo político e da ação de grupos de interesse e a quantidade de regulamentos que compõem o regramento fiscal para contê-los e prol do bem comum.

Seguindo essa direção do pensamento Lopreato (2022) aborda a posição de Buchanan e Wagner (1977) quando estes autores defenderam a ideia “de que os políticos, por interesses próprios, têm predisposição em expandir os gastos e provocar recorrentes déficits públicos. A fim de conter as políticas de caráter keynesiano e o viés na geração de déficits, os autores propuseram a definição de normas constitucionais comprometidas com o orçamento equilibrado e criaram a justificativa teórica para dar sustentação à ideia de regras fiscais”. Horta

(2017) complementa colocando que as “regras fiscais trazem credibilidade às políticas econômicas, pois, sem elas, agentes econômicos fariam uso oportunista de políticas discricionárias, mesmo com o anúncio de políticas responsáveis, e estas perderiam seu efeito”.

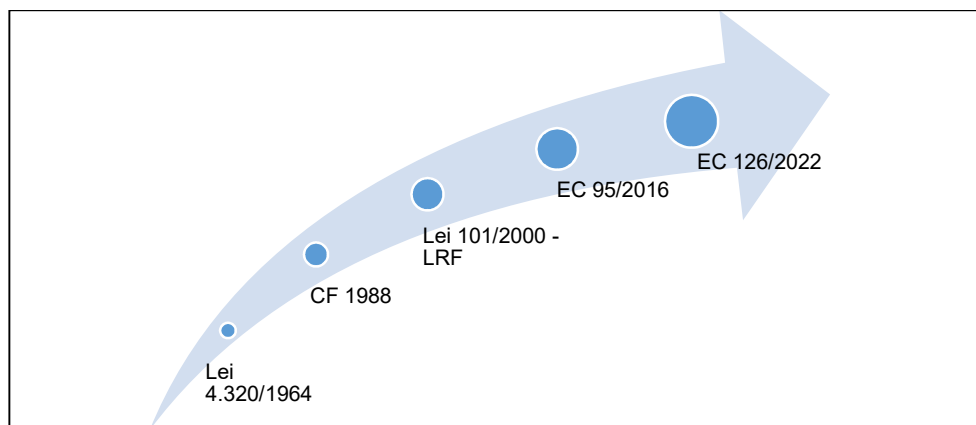
Por outro lado, a adoção de regramento fiscal, mesmo que necessário, sofre críticas sobre seus reflexos na capacidade do Estado de prover políticas sociais. Nesse ponto da discussão, Mariano (2017) traz a ideia de que a adoção de regras fiscais que desconsiderem taxas de crescimento econômico, podem levar ao sucateamento das políticas sociais, especialmente nas áreas de saúde e educação, pondo em risco por completo a qualidade de vida de uma população. Nesse prisma de observação sobre o tema, Vilella e Vaz (2021) salientam que é “parte das discussões sobre as regras fiscais analisar suas possíveis incompatibilidades com as demandas democráticas e sociais”. Desses posicionamentos surgem reflexões sobre quais condições econômicas do Estado lhe permitem prover políticas sociais para atender os anseios de sua população. Ou como atingir estabilidade econômica para tal, considerando as questões políticas já citadas e demais fatores internos e externos que influenciam na economia e no equilíbrio das contas públicas. Assim, deparamo-nos com um cenário onde o necessário estabelecimento de regras fiscais deve abarcar o desafio de obter equilíbrio fiscal eficaz, efetivo e perene para possibilitar o atendimento aos anseios sociais.

Brochado *et al* (2019) abordam a posição do Fundo Monetário Internacional – FMI, segundo a qual “as regras fiscais são aquelas que impõem uma restrição duradoura à política fiscal através de limites numéricos sobre agregados orçamentários”. Os autores colocam ainda que, essas regras “pretendem corrigir incentivos perversos e conter pressão por aumento de gastos, de forma a garantir a responsabilidade fiscal e a sustentabilidade da dívida”, e trazem uma categorização das regras fiscais conforme segue:

- Regras de despesa ou gasto público: via de regra a intenção é estabelecer um limite máximo (teto) para o crescimento das despesas do governo ao longo do tempo, de forma a evitar que elas tenham comportamento pró-cíclico e cresçam acima do que seria sustentável.
- Regras de receita: Em geral, estabelecem limites máximos à carga tributária ou definem o tratamento a ser observado quando houver arrecadação de receitas extraordinárias (por exemplo, criação de um fundo específico para receitas de petróleo).
- Regras de resultado orçamentário: buscam estabelecer critérios para métricas que considerem conjuntamente as despesas e receitas do Governo. Os exemplos clássicos são regras para os resultados nominal e primário e regra de ouro.
- Regras de dívida pública: a intenção dessa regra é evitar que o volume de dívida acumulado ao longo do tempo ultrapasse determinado patamar. Entre essas quatro categorias, é a única que é aplicada sobre um estoque, podendo ser uma medida de dívida bruta (considerando apenas os passivos) ou de dívida líquida (passivos subtraídos dos ativos). (BROCHADO *et al*, p. 6, 2019)

Os conceitos acima contemplam os pontos principais do sistema orçamentário, sobre os quais a adoção das regras fiscais deva ser equânime de forma a garantir o equilíbrio entre os efeitos de cada componente do sistema orçamentário criando uma proteção contra eventuais desarranjos fiscais que levem ao aumento de gastos, redução de receitas e aumento do endividamento. Brochado *et al* (2019) concluem que, em geral, o objetivo dos países que adotam regras fiscais é promover a sustentabilidade fiscal no médio e longo prazo, prevenindo a adoção de políticas que sejam fiscalmente danosas por meio do estabelecimento de limites e diretrizes que guiam a atuação dos gestores e ajudam a formar expectativas de longo prazo dos agentes.

Figura 1 – Principais marcos regulatórios de Regras Fiscais no Brasil



Fonte: Literatura e Legislação - Elaborado pelo autor

Compreendida a necessidade da existência de um regime fiscal, seguimos com a composição do regime fiscal brasileiro. Como citado, o regime fiscal é composto por um conjunto de regras, que por sua vez são instituídas por lei. No Brasil, o regime fiscal é estabelecido pelas regras constantes na Constituição Federal de 1988, que recepcionou um marco normativo que foi a Lei nº 4.320/1964. Nessa lei de normas gerais de finanças públicas são tratados a elaboração e controle dos Orçamentos Públicos e Balanços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Outro importante instrumento é a LC nº 101/2000, que é considerada um marco no estabelecimento de metas fiscais das contas públicas. E mais recentemente a EC 95/2016 estabeleceu, no ADCT, o Novo Regime Fiscal, o qual estabelece limites de gastos aos poderes da União por vinte anos (MARIANO, 2017).

Além de prever a criação de leis complementares para o estabelecimento de regras fiscais, a CF/88 traz no inciso III do Art. 167, a chamada Regra de Ouro que veda “a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as

autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta”. Segundo Vilella e Vaz (2021), a regra visa impedir o uso de dívida pública para realização de despesas correntes excetuando casos autorizados pelo legislativo, sendo que a LRF veio a ampliar os efeitos da regra tanto para o orçamento como também para a execução financeira.

A Lei nº 4.320/1964, estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal (BRASIL, 1964, art. 1º), e, em que pese ter sido sancionada em 1964, foi recepcionada pela CF/88 como lei complementar, e representa a principal lei disciplinadora do Direito Financeiro no Brasil. (PLATT, 2020).

A Lei nº 4.320/1964 é tida como o marco normativos das regras fiscais por conta de seu legado, como depreende-se da afirmação de Afonso (2016):

A principal lição a tirar desse histórico da Lei 4.320 diz respeito à mobilização inicial de técnicos, da iniciativa e do interesse dos parlamentares, e da baixa influência do Executivo, até mesmo, com poderes ditatoriais, em torno de uma matéria tão complexa e hermética. Mais que nunca, é preciso que a história se repita. (AFONSO, 2016, p. 13)

A LC nº 101/2000 – LRF, é considerada um marco para a recuperação da estabilidade econômica do Brasil iniciada em meados dos anos 90 com o Plano Real. O *caput* art. 1º da LRF dispõe que nela são estabelecidas normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal com fundamento na CF/88. Platt (2020) afirma que “o objetivo da LRF, em última análise, é assegurar o equilíbrio das contas públicas, por meio de uma ação planejada e transparente”. Desta afirmação, depreende-se a amplitude da guarida da LRF sobre a gestão fiscal dos entes públicos abarcando o início das ações, com o planejamento, e o resultado, com a transparência exigida.

O Projeto de Emenda Constitucional nº 241/2016 deu origem à Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 (EC 95/2016), a qual alterou o Ato de Disposições Transitórias da Constituição Federal, para instituir o Novo Regime Fiscal, com o objetivo de conter o crescimento da despesa pública primária. Segundo Vilella e Vaz (2021), a EC 95/2016 estabeleceu limites individualizados de despesas primárias para um período de vinte exercícios financeiros, buscando limitar a despesa pública primária, de forma a aumentar o resultado primário, possibilitando o pagamento dos juros da dívida pública e do seu principal.

2.2.Orçamento Público

2.2.1. Definição

As atividades organizacionais em geral são precedidas de planos traçados conforme os objetivos estabelecidos. Para Baggio e Lampert (2010) “planejamento do ponto de vista empresarial consiste, no seu sentido mais amplo, em um processo que estabelece objetivos, define linhas de ação e planos detalhados para atingi-los e determina os recursos necessários à consecução dos mencionados objetivos”. Nesse sentido o Manual Técnico de Orçamento do Governo Federal do Brasil – MTO (2021), traz um conceito sucinto afirmando que orçamento “é instrumento de planejamento de qualquer entidade, seja pública ou privada, e representa o fluxo previsto dos ingressos e das aplicações de recursos em determinado período”. Compreende-se desses conceitos, que nas atividades organizacionais públicas tem-se como principal instrumento de planejamento o sistema orçamentário como base para a previsão de ingressos de recursos, a definição de sua aplicação e o controle das ações para alcance dos objetivos das políticas públicas de cada governo. Neste sentido, Fernandes e Souza (2019) adotam o seguinte conceito de orçamento público:

[...] o ato pelo qual o Poder Executivo prevê e o Poder Legislativo lhe autoriza, por certo período, e em pormenor, a execução das despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei. (BALEEIRO, 2002, p. 66, apud FERNANDES e SOUZA, 2019, p. 72)

Ainda sobre a conceituação de orçamento cabe trazer a origem do caráter público do sistema orçamentário, pois um orçamento de um Estado pode não ser público dependendo do regime de governo vigente. O Brasil é um Estado Democrático instituído pela CF/88 e, por conseguinte, todo o patrimônio é público e gerido por uma administração pública. Por sua vez, o orçamento público “surge quando há uma democracia com administração pública. Vários Estados tiveram orçamentos antes que os mesmos fossem públicos – eram simples “orçamentos estatais”. Apenas quando os recursos do orçamento estatal são aprovados democraticamente (legitimamente por representantes eleitos pelo povo ou diretamente, no caso participativo), tem-se um “orçamento público” (PLATT, 2020). A importância do orçamento para o funcionamento do Estado Democrático é reforçada por Afonso (2016) quando afirma que o orçamento público é um dos pilares da democracia.

2.2.2. Evolução do Orçamento Público

Tratando agora de um breve levantamento sobre evolução da utilização do orçamento, cabe destacar que o surgimento do orçamento público está intimamente ligado à ideia de controle, oriundo da necessidade de regular a discricionariedade dos governantes na destinação dos recursos públicos (ABREU, 2014). O autor fundamenta sua ideia nos vestígios da Magna Carta inglesa, outorgada no ano de 1215, pelo Rei João Sem Terra, onde se encontra o que se deve considerar como um esboço daquilo que hoje se considera como orçamento público moderno. Afonso (2016) traz o mesmo marco histórico detalhando, conforme uma vertente de historiadores, que a Carta inglesa do século XIII reforçaria a ideia de que o Governo não pode gastar os recursos públicos sem que antes tenha sido autorizado para tanto pelos representantes eleitos diretamente pelo povo.

Há consenso na literatura estudada de que formas e técnicas de elaboração de orçamentos foram se adequando com o tempo, às novas tecnologias e anseios da sociedade acompanhando a complexidade gerada pelo desenvolvimento e modernização na relação com o Estado. Dessa relação surge a importância da informação produzida pelas peças orçamentárias como forma de suprir a função de controle do orçamento e o desenvolvimento de mecanismos de transparência das informações das ações governamentais à sociedade, que se fundamenta no que segue:

Segundo a Controladoria-Geral da União (CGU), em Estados democráticos, “a informação produzida, guardada, organizada e gerenciada pelo Estado em nome da sociedade é um bem público” (BRASIL, 2011a, p. 7). Note que se trata de informação mantida pelo Estado, de origens diversas, e em nome da sociedade (povo), ou seja, de quem emana o poder. (apud PLATT, 2020, p. 35)

Seguindo o caráter público do orçamento no Brasil, as informações por ele produzidas seguem os mesmos preceitos. É possível deduzir que uma das premissas que nortearam a evolução orçamentária foi a necessidade da publicidade da informação na transição das técnicas ao longo tempo.

Contudo, Afonso (2016) traz um contraponto a ser observado sobre como as sociedades em geral assimilam a informação disponibilizada pelo orçamento público. O autor argumenta que, na medida em que orçamento aprovado, teoricamente, expressaria a vontade dos cidadãos por meio de seus representantes eleitos, por outro lado as contas públicas não servem à democracia na medida que “apresentam uma terminologia hermética, seus cálculos são complexos e os relatórios carecem de objetividade”, provocando desinteresse ou distanciamento em relação ao assunto. O autor complementa que essa é uma característica universal, que inclusive gera um desconhecimento de que o Brasil “historicamente ostentou boa

qualidade nos instrumentos, processos e sistemas de gestão fiscal, sobretudo em torno da contabilidade pública e, no passado mais distante, no planejamento estatal”.

Seguindo esta argumentação, Afonso (2016) cita que, ainda nos anos de 1920, o País adotou o Código de Contabilidade da União (Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922), trata a Lei nº 4.320/1964 como uma verdadeira revolução das contas públicas. Em 1986 foi editado o Decreto nº 93.872, que dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional. Afonso (2016), descreve como último ato (até então) do processo de reforma das instituições fiscais a edição da LC nº 101/2000 – LRF. Em 2016 é promulgada a norma objeto deste estudo, EC 95/2016, que limitou o crescimento das despesas e desde então deve ser considerada na alocação de recursos (MENEZES *et al*, 2022). O último regramento editado no País, que têm impacto direto no processo de elaboração do orçamento, foi a promulgação EC 126/2022, que manteve temporariamente as formas de cálculos dos limites de despesas primárias, porém prevê que, ainda no decorrer de 2023, tramite no Congresso Nacional um projeto de lei complementar para instituir um “regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico”. (BRASIL, 2022).

O orçamento público atualmente tem sua forma definida no arcabouço normativo citado na forma de estrutura programática, conforme o MTO 2022:

“esse sistema tem o propósito de atender às exigências de informação demandadas por todos os interessados nas questões de finanças públicas, como os poderes públicos, as organizações públicas e privadas e a sociedade em geral. Na estrutura atual, o orçamento público está organizado em programas de trabalho, que contêm informações qualitativas e quantitativas, sejam físicas ou financeiras”. (MTO, 2022, p. 32)

Em que pesem as críticas quanto ao difícil entendimento do cidadão sobre as informações produzidas pelo sistema orçamentário, o sistema adotado no Brasil apresenta uma estrutura que permite a identificação da programação e aplicação dos recursos desde a unidade orçamentária, funções e subfunções, programas e por fim ações, que detalham até a identificação do beneficiário do gasto. (MTO 2022).

2.2.3. Receita Pública

Revisitando a conceituação de orçamento público tratada anteriormente, verifica-se que o orçamento consiste basicamente numa previsão de ingressos de recursos para o estabelecimento de sua respectiva aplicação. No caso dos entes públicos os recursos seriam as receitas orçamentárias e as aplicações seriam as despesas orçamentárias, as quais constituem os elementos basilares do orçamento público conforme o ordenamento técnico e legal sobre a

matéria. Em virtude disso, são tratados nesta e na próxima seção aspectos gerais sobre receita e despesa pública sob a ótica da legislação vigente e literatura especializada. Segundo Platt (2020) sob o enfoque orçamentário os termos utilizados são receitas orçamentárias e despesas orçamentárias; e receitas e despesas sob o enfoque patrimonial, são chamadas de Variações Patrimoniais Aumentativas (VPA) e Variações Patrimoniais Diminutivas (VPD), respectivamente. Como o foco do presente estudo está na execução orçamentária, doravante os termos utilizados serão receita orçamentária e despesa orçamentária, conforme ditame do MCASP descrito em linhas a seguir.

Fernandes e Souza (2019) trazem um conceito amplo de receita pública afirmando que, de um modo geral, pode ser definida como a soma de valores recebidos durante um determinado período de tempo que, no caso específico do setor público, tem seus ingressos derivados tanto de tributos quanto de outras fontes de recursos, a fim de tornar efetivas as políticas públicas propostas sob a forma de programas de governo.

Segundo Platt (2020) as receitas orçamentárias correspondem à arrecadação (ingresso) de recursos financeiros que poderão ser aplicados na realização de despesas orçamentárias. Verifica-se desses conceitos a importância da previsão da receita no sistema orçamentário para que se possa definir as aplicações condicionando a atividade de gestão dos recursos, o que é corroborado pelo MCASP quando menciona as receitas orçamentárias como o instrumento por meio do qual se viabiliza a execução das políticas públicas, e são fontes de recursos utilizados pelo Estado em programas e ações cuja finalidade precípua é atender às necessidades públicas e demandas da sociedade.

Os termos “receita pública” e “receita orçamentária”, utilizados pelos autores citados, são pacificados no MCASP, segundo o qual: “Em sentido amplo, os ingressos de recursos financeiros nos cofres do Estado denominam-se receitas públicas, registradas como receitas orçamentárias, quando representam disponibilidades de recursos financeiros para o erário, ou ingressos extraorçamentários, quando representam apenas entradas compensatórias. Em sentido estrito, chamam-se públicas apenas as receitas orçamentárias”.

A Lei nº 4.320/1964, por meio do art. 11, classifica as receitas orçamentárias em duas categorias econômicas, quais sejam Receitas Correntes e Receitas de Capital. O MCASP traz um detalhamento das categorias econômicas disciplinado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN e pela Secretaria de Orçamento Federal – SOF, com base na origem da receita com o objetivo de unificar a codificação das receitas para uso de todos os entes públicos da Federação. No quadro a seguir é demonstrado o esquema de classificação:

Quadro 1 – Classificação da Receitas Orçamentárias

Classificação das Receitas Orçamentárias	
Categorias Econômicas (Lei 4.320/64)	Origem dos Recursos (SOF/STN)
RECEITAS CORRENTES Receitas Correntes são as receitas orçamentárias que aumentam as disponibilidades financeiras do Estado e são instrumentos de financiamento dos programas e ações orçamentários, a fim de se atingirem as finalidades públicas e que, em geral, provocam efeito positivo sobre o Patrimônio Líquido.	RECEITA TRIBUTÁRIA Impostos. Taxas. Contribuições de Melhoria. RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES RECEITA PATRIMONIAL RECEITA AGROPECUÁRIA RECEITA INDUSTRIAL RECEITA DE SERVIÇOS TRANSFERÊNCIAS CORRENTES OUTRAS RECEITAS CORRENTES
RECEITAS DE CAPITAL Receitas de Capital são as receitas orçamentárias que aumentam as disponibilidades financeiras do Estado e são instrumentos de financiamento dos programas e ações orçamentários, a fim de se atingirem as finalidades públicas e que, em geral, não provocam efeito sobre o Patrimônio Líquido.	OPERAÇÕES DE CRÉDITO ALIENAÇÃO DE BENS AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL

Elaborado pelo autor. Fonte Lei nº 4.320/1964 e MCASP

Cabe aqui também, trazer a classificação da receita orçamentária conforme o Balanço Orçamentário – que é a Demonstração Contábil que registra o resultado da execução orçamentária e, por esse motivo, guarda relação direta com o objeto do presente trabalho – razão pela qual será detalhado nas seções seguintes. O quadro principal do Balanço Orçamentário estrutura a seguinte divisão da receita orçamentária descrita no MCASP:

- **Previsão Inicial** - Demonstra os valores da previsão inicial das receitas conforme consta na Lei Orçamentária Anual (LOA). Os valores registrados na coluna Previsão Inicial permanecerão inalterados durante todo o exercício, pois refletem a posição inicial do orçamento previsto na LOA. As atualizações monetárias autorizadas por lei, efetuadas antes a data da publicação da LOA, também integrarão os valores apresentados nesta coluna.
- **Previsão Atualizada** - Demonstra os valores da previsão atualizada das receitas, que refletem a reestimativa da receita decorrente de registro de excesso de arrecadação ou contratação de operações de crédito, criação de novas naturezas de receita não previstas na LOA, remanejamento entre naturezas de receita, ou ainda; atualizações monetárias autorizadas por lei, efetuadas após a data da publicação da LOA. Se não ocorrerem eventos que ocasionem a reestimativa da receita, a coluna Previsão Atualizada apresentará os mesmos valores da coluna Previsão Inicial.
- **Receitas Realizadas** - Correspondem às receitas arrecadadas diretamente pelo

órgão, ou por meio de outras instituições como, por exemplo, a rede bancária.

Em sua obra sobre políticas públicas orçamentárias Silva *et al* (2021) ressaltam que

“as categorias econômicas representam a forma como os recursos são arrecadados: receitas correntes são os recursos arrecadados diretamente da população (impostos, taxas e contribuições) e receitas de capital, como aquelas provenientes de empréstimos e financiamentos e de alienação de bens públicos”. (SILVA *et al*, 2021, p. 112)

Nesta exemplificação das categorias econômicas os autores nos trazem clareza sobre a importância das receitas para o financiamento dos gastos diversos que são exigidos na atividade estatal para o atendimento dos anseios da sociedade. Ademais, entra na discussão a necessidade do equilíbrio orçamentário sobre a questão que se impõe sobre o quanto o estado deve aumentar as despesas em relação às receitas para que o bem-estar social não seja afetado (SILVA *et al*, 2021). No mesmo sentido Nascimento e Boente (2021) enfatizam que a previsão de receita é fundamental no planejamento dos gastos, pois estabelece a medida mais próxima de financiamento dos serviços e dos programas públicos destinados ao atendimento de demandas da sociedade.

2.2.4. Despesa Pública

Os dados tratados nas análises do presente estudo são extraídos da execução orçamentária por meio da publicação das despesas executadas. Dessa forma, é imperioso trazer ao referencial teórico conceitos e aspectos gerais sobre a despesa pública dada a importância de sua correção no sistema orçamentário.

Lima *et al* (2017) trazem a conceituação de Piscitelli (2012), na qual despesa pública se caracteriza por uma saída de recursos financeiros do patrimônio público de forma imediata ou com reconhecimento de obrigação assumida. Os autores demonstram o caráter dispendioso em decorrência de obrigações assumidas, no caso para viabilizar as ações de governo sendo que essa ótica é ampliada no conceito de despesa pública trazido por Fernandes e Souza (2019):

Em sentido geral, é a soma dos gastos ou inversões de numerário pelo Estado com vistas ao atendimento das necessidades coletivas (econômicas e sociais) e ao cumprimento das responsabilidades institucionais do setor público. Tais despesas devem ser realizadas por intermédio de autoridades competentes e com base em autorizações do Poder Legislativo, por meio de leis orçamentárias ou de crédito adicionais (SANCHES, 2004, p. 112 *apud* FERNANDES e SOUZA, 2019, p. 54).

Nas colocações dos autores percebe-se as origens da justificativa da fixação de despesas, as quais seriam as necessidades coletivas da sociedade e as responsabilidades ou obrigações institucionais do setor público, contemplando aspectos trazidos do conceito anterior. E surge

também a relação da despesa com o sistema orçamentário definido em ordenamento legal, condicionando sabiamente a fixação das despesas ao crivo do Poder Legislativo na autorização do orçamento em forma de lei. Contudo, quando ocorrem créditos adicionais pode ocorrer a despesa fora do orçamento como ressalta Platt (2020) descrevendo que a despesa pública “pode ser tanto orçamentária quanto extraorçamentária – dependendo de se integra ou não o orçamento, ou seja, se consta de autorizações na lei orçamentária ou nos créditos adicionais. ”

O Manual da Despesa Pública Nacional, editado em 2008 por meio da Portaria Conjunta nº 3/2008 da Secretária de Orçamento Federal e Secretaria do Tesouro Nacional trazia o conceito de Despesa Orçamentária Pública como aquela despesa “que depende de autorização legislativa para sua realização, por meio da Lei Orçamentária Anual ou de Créditos Adicionais, pertencendo ao exercício financeiro da emissão do respectivo empenho”. Esta conceituação coaduna com os demais e aborda a competência da despesa ao exercício em que é empenhada, seguindo o ditame do art. 35 da Lei nº 4.320/1964, o qual dispõe no inc. II, que pertence ao exercício financeiro a despesa nele empenhada. Segundo Platt (2020), nasce daí a necessidade de ser observado o estágio do empenho para a realização da despesa orçamentária.

A execução da despesa compreende três etapas ou estágios, os quais são descritos nos Arts. 58 a 70 da Lei nº 4.320/1964, sendo eles o empenho, a liquidação e o pagamento.

De acordo com o MCASP, em sua 8ª edição, o primeiro estágio da execução da despesa é o empenho, que “é o ato emanado pela autoridade competente, que cria para o Estado uma obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição, consistindo em uma reserva de dotação orçamentária para um fim específico”. Para cada empenho será extraído um documento denominado “nota de empenho” que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria (BRASIL, 1964, art. 61). Contudo, há casos em que não é possível incluir rol de todos os credores, como a nota de empenho para folha de pagamento.

Os empenhos podem ser classificados em (MCASP 8ª edição):

- ordinário, quando é conhecido o valor a ser pago e sua realização ocorrer de uma só vez;
- global, quando é conhecido o valor a ser pago e sua realização ocorrer parceladamente; e,
- por estimativa, quando não se pode determinar previamente o valor a ser pago, fato que ocorre, em particular, com as contas de água, luz, telefone, etc.

Pela exigência legal de preceder ao pagamento, a liquidação é colocada pelo MCASP como o segundo estágio da despesa, a qual consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. A

verificação citada tem o objetivo de apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, a importância exata a pagar, e a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação. A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base o contrato, ajuste ou acordo respectivo, a nota de empenho e os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço. (BRASIL, 1964, art. 63)

O pagamento, conforme art. 62 da Lei nº 4.320/1964, só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação, configurando o terceiro estágio da despesa, pois o pagamento consiste na efetuação de crédito em conta bancária do credor, e é efetuado por meio da ordem de pagamento que é o despacho exarado pela autoridade competente para a determinação de que a despesa seja paga.

Após a conceituação e a descrição dos estágios da despesa orçamentária trataremos a seguir das classificações. Segundo Platt (2020), a despesa orçamentária apresenta diversas classificações, contudo abordaremos as classificações relacionadas com o objeto deste estudo que são a classificação econômica (da natureza da despesa), a classificação institucional e a classificação funcional. São abordados também os conceitos de despesas primárias por serem objeto dos limites impostos pela EC 95/2016, bem como as despesas liquidadas e pagas constantes do Balanço Orçamentário na demonstração da execução orçamentária.

A Lei nº 4.320/1964 define, no art. 12 a classificação das despesas, assim como nas receitas, em Correntes e de Capital. As Despesas Correntes compreendem as Despesas de Custeio (encargos salariais, aquisição de materiais, etc) e as Transferências Correntes (encargos com inativos e pensionistas, juros da dívida ativa, etc). As Despesas de Capital compreendem os Investimentos, Inversões Financeiras e Transferências de Capital. Esses desdobramentos estão definidos no art. 13 da mesma lei. Segundo o MTO (2022), os artigos citados tratam da classificação da despesa por categoria econômica e elementos. No art. 8º é estabelecido que os itens da discriminação da despesa serão identificados por números de código decimal, na forma do respectivo Anexo IV, o qual é atualmente descrito no Anexo II da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 2001. O MTO (2022) traz ainda que o conjunto de informações que formam o código é conhecido como classificação por natureza da despesa e informa a categoria econômica da despesa, o grupo a que ela pertence, a modalidade de aplicação e o elemento.

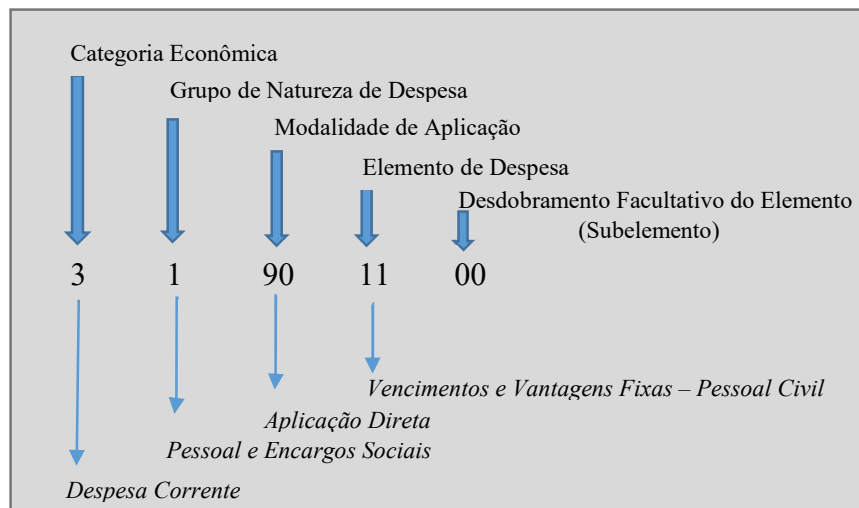
Na base de dados do sistema de orçamento, o campo que se refere à natureza da despesa contém um código composto por oito algarismos, sendo que o 1º dígito representa a categoria econômica; o 2º o grupo de natureza da despesa; o 3º e o 4º dígitos representam a modalidade de aplicação; o 5º e o 6º dígitos o elemento de despesa, e o 7º e o 8º dígitos representam o

desdobramento facultativo do elemento de despesa (subelemento):

Quadro 2 – Código de Classificação da Despesa Orçamentária

1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	8º
Categoria Econômica	Grupo de Natureza da Despesa	Modalidade de Aplicação		Elemento de Despesa		Suplemento	

Exemplo: código *3.1.90.11.00*, segundo o esquema abaixo:



Fonte: Manual Técnico de Orçamento – Ministério da Economia - 2022

Tratando-se de classificação institucional, Fernandes e Souza (2019) afirmam ela que tem por objetivo agrupar as despesas conforme as instituições autorizadas a realizá-las, ou seja, que tenham dotação aprovada pelo Poder Legislativo. Por sua vez o MCASP cita que a classificação institucional reflete a estrutura de alocação dos créditos orçamentários e está estruturada em dois níveis hierárquicos: órgão orçamentário e unidade orçamentária. O art. 14 da Lei nº 4.320/1964 disciplina que constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias, e os órgãos orçamentários, por sua vez, correspondem a agrupamentos de unidades orçamentárias.

As dotações são consignadas às unidades orçamentárias, responsáveis pela realização das ações. No caso do Governo Federal, o código da classificação institucional compõe-se de cinco dígitos, sendo os dois primeiros reservados à identificação do órgão e os demais à unidade orçamentária (MTO 2022, 2021). Não há ato que a estabeleça, sendo definida no contexto da elaboração da lei orçamentária anual ou da abertura de crédito especial.

Quadro 3 – Exemplo do Código de Classificação Institucional

Órgão		Unidade Orçamentária	
		26242	Universidade Federal de Pernambuco
		26277	Fundação Universidade Federal de Ouro Preto
26000	Ministério da Educação	26403	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas (IFAM)
		30107	Departamento de Polícia Rodoviária Federal
30000	Ministério da Justiça	30109	Defensoria Pública da União
		30911	Fundo Nacional de Segurança Pública
		39250	Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT
39000	Ministério dos Transportes	39252	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT

Fonte: Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP 8ª ed. 2019

Na classificação funcional da despesa orçamentária as dotações são discriminadas em funções. Segundo Fernandes e Souza (2019), na classificação funcional, segrega-se a dotação orçamentária em funções e subfunções, buscando identificar a área de atuação característica do Órgão/Unidade Orçamentária, onde as despesas serão executadas, assim permitindo a identificação da alocação dos recursos por finalidade de gasto. Abreu (2014) ressalta que o modelo atual de classificação funcional foi também introduzido pela reforma gerencial do orçamento, no ano de 2000. Nessa reforma a Portaria da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República nº 9, de 28 de janeiro de 1974, que instituiu a classificação funcional-programática, foi substituída pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão. Segundo Platt (2020), o documento de 1999 faz a distinção das despesas orçamentárias conforme as funções de governo que são contempladas nos objetivos dos programas da administração pública. Por sua vez, Abreu (2014) afirma que o escopo principal da Portaria 42/1999 é a identificação das áreas em que as despesas ocorrem.

Na mesma esteira o MTO 2022 traz que a classificação funcional é formada por funções e subfunções, e procura explicitar as áreas em que as despesas são realizadas. Cada atividade, projeto e operação especial identificará a função e a subfunção às quais se vinculam. Nesse caso, a função refere-se à principal área de atuação do órgão e deve refletir a sua missão institucional, e a subfunção é relacionada à área da despesa na qual a ação será executada.

A classificação funcional é representada por cinco dígitos. Os dois primeiros referem-

se à função, enquanto que os três últimos dígitos representam a subfunção, que podem ser traduzidos como agregadores das diversas áreas de atuação do setor público, nas esferas legislativa, executiva e judiciária (MCASP, 2019)

Quadro 4 – Exemplo de Classificação Funções e Subfunções

Funções	Subfunções	Funções	Subfunções
01 - Legislativa	031 - Ação Legislativa 032 - Controle Externo	26 - Transporte	781 - Transporte Aéreo 782 - Transporte Rodoviário
04 - Administração	121 - Planejamento e Orçamento 124 - Controle Interno	12 - Educação	361 - Ensino Fundamental 362 - Ensino Médio 364 - Ensino Superior
06 - Segurança Pública	181 - Policiamento 182 - Defesa Civil 183 - Informação e inteligência	10 - Saúde	301 - Atenção Básica 302 - Assist. Hospitalar e Ambulatorial 303 - Suporte Profilático e Terapêutico 304 - Vigilância Sanitária

Fonte: Platt, 2020, p. 98 - Extrato do Anexo da Portaria MOG nº 42/1999

A abordagem das classificações da despesa orçamentárias descritas é fundamental para a compreensão da despesa objeto dos limites impostos pela EC 95/2016, cujo foco do presente trabalho é analisar os efeitos. Assim, tem-se a condição de compreender o sentido das classificações no tratamento da despesa orçamentária e os motivos dos estabelecimentos dos limites impostos às despesas primárias, e como elas afetam diretamente o resultado primário.

Segundo Milfont (2015), as despesas primárias de acordo com a SOF, são aquelas que pressionam o resultado primário, alterando o endividamento líquido do Governo (setor público não financeiro) no exercício financeiro correspondente. Nas despesas primárias não se consideram as despesas financeiras do respectivo ente, a exemplo do pagamento de juros referentes ao endividamento público.

Fernandes e Souza (2019) ao abordar o tema resultado primário, trazem a diferenciação entre despesas primárias e financeiras, caracterizando-as conforme segue:

a) Despesas Primárias: são os gastos do Governo para prover bens e serviços públicos à população (ex: saúde, educação e rodovias), além dos gastos necessários para a manutenção da estrutura do Estado. Tais gastos podem ser subdivididos em:

- Despesas Obrigatórias: são aquelas que a União tem a obrigação legal ou contratual de realizar, ou seja, são despesas cuja execução é mandatória. Os maiores grupos de despesas obrigatórias são pessoal e encargos sociais e os benefícios da previdência social.
- Despesas Discricionárias: são aquelas cuja execução depende da avaliação ou escolha

que o Governo faz acerca da conveniência e da oportunidade de sua realização. Por não haver obrigatoriedade no dispêndio, a escolha depende da avaliação do Governo sobre quais são as prioridades da população.

b) Despesa Financeira: são todas aquelas despesas não primárias, resultantes do pagamento de uma dívida do Governo, na concessão de empréstimo ou no subsídio dos juros de empréstimos tomados por outra instituição ou pessoa (ex: financiamento estudantil, subsídio ao Programa “Minha Casa Minha Vida”).

Abreu (2014) ressalta ainda que as principais despesas primárias obrigatórias consideradas na elaboração dos orçamentos da União são: transferências por repartição da receita, pessoal e encargos sociais, benefícios previdenciários e assistenciais vinculados ao salário mínimo, subsídios e subvenções econômicas, entre outras. Por essa razão as despesas obrigatórias são acompanhadas e avaliadas de forma individualizada, em função de decorrerem de normativos constitucionais ou legais que obrigam o governo a efetuar o dispêndio, ou limitar gastos como no caso da EC 95/2016.

Por conta do caráter eminentemente voltado ao provimento e manutenção de bens e serviços públicos diretamente à sociedade, é que a limitação das despesas primárias se tornou tão discutida e criticada.

A controversa restrição imposta pela EC 95/2016 foi a limitação das despesas primárias. Ainda sobre as despesas primárias, Vairão e Alves (2017) trazem a conceituação do Tesouro Nacional (2012), a qual afirma que

“as despesas primárias podem ser obtidas descontando-se das despesas totais os valores de apropriação dos juros e amortização da dívida somados às despesas de concessão de empréstimos com retorno garantido ao ente federado. São exemplos de despesas primárias: o pagamento de pessoal e manutenção”. (Tesouro Nacional, 2012, apud VAIRÃO e ALVES, 2017, p. 62)

A necessidade de se conhecer o valor da despesa primária está na definição do resultado primário das contas do governo. Segundo Platt (2020), o “Resultado Primário, em resumo, é a diferença entre as receitas primárias (as receitas não financeiras) e as despesas primárias (as despesas não financeiras). Nesse sentido, o Resultado Primário, pode se configurar como superávit ou déficit primário, sendo um “indicador da ‘autossuficiência’ de recursos públicos para a cobertura das despesas” (PASCOAL, 2004, in PLATT 2020).

Por sua vez, Milfont (2015) corrobora o conceito afirmando que a diferença entre receitas e despesas primárias é denominada de resultado primário. E complementa que se o resultado primário for deficitário, significa que o governo efetuou despesas superiores às

receitas, excluindo-se as receitas e despesas financeiras.

Diante de um cenário de desequilíbrio fiscal, como o que se passava no Brasil em 2016, uma limitação ou um controle sobre o aumento das despesas se constitui na ação inicial da busca do reequilíbrio das contas públicas, como depreende-se da afirmação de Meirelles e Oliveira (2016) trazida por Vairão e Alves (2017), onde aqueles autores descrevem que “o cerne da problemática fiscal no âmbito federal está no rápido aumento da despesa primária pública, sendo este crescimento de 51% acima da inflação no período e 2008 a 2015, enquanto a receita cresceu 14,5%. Isto demanda a estabilização da progressão da despesa primária a fim de conter a expansão do endividamento público que é o cerne da emenda”.

Dando sequência aos conceitos propostos para esta seção, é necessário trazermos à revisão teórica os conceitos de despesa liquidada e despesa paga, haja vista que esses dados foram extraídos do Balanço Orçamentário para fundamentar a análise proposta nos objetivos do presente trabalho. Cabe ressaltar, entretanto, que o Balanço Orçamentário tem tratamento específico no item 2.2.7 deste capítulo.

Retomando os estágios da despesa temos que a despesa liquidada é aquela que teve sua fase de liquidação concluída, ou seja, houve a verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. Por sua vez, a despesa paga é aquela que teve a autorização de pagamento emitida pela autoridade competente, por meio da ordem de pagamento, e posterior efetivação de crédito em conta bancária do credor.

A Nota Técnica SOF/STN EC 95_fev 2017 traz o conceito de “valor pago”, no qual a despesa é registrada como paga no momento em que a ordem bancária é emitida em favor do credor. No detalhamento dos campos do Balanço Orçamentário o MCASP descreve que o campo “despesas liquidadas” demonstra os valores das despesas liquidadas no exercício de referência, inclusive das despesas pagas e não inclui os valores referentes à liquidação de restos a pagar não processados; já o campo “despesas pagas” demonstra os valores das despesas pagas no exercício de referência e não inclui os valores referentes ao pagamento de restos a pagar, processados ou não processados. Depreende-se, portanto, que ao se utilizar uma análise com apenas os valores das despesas liquidadas para relacionar os efeitos da EC 95/2016 não se estaria guardando consonância com as práticas da SOF e STN, razão pela qual pretende-se fazer o mesmo tratamento de dados, mas de forma segregada de despesas liquidadas e despesas pagas.

2.2.5. Instrumentos do Planejamento

Para iniciar a argumentação bibliográfica sobre a estrutura do orçamento público, resgata-se a correlação planejamento e orçamento, trazida no início desta seção do trabalho. Comentando sobre a atual estrutura orçamentária, Afonso (2016) ressalta que, na própria CF/88, planejamento e orçamento se integram perfeitamente. Essa integração se concretiza na estrutura de três leis que compõem o processo orçamentário conforme enfatiza o autor, “não merecer reparos a lógica que une as três leis que regulam os temas: a do plano plurianual (a cada quatro anos) e as duas anuais, das diretrizes (como uma espécie de pré-orçamento) e a orçamentária”. (AFONSO, 2016)

Esse prisma é corroborado em Platt (2020) quando, abordando as funções da Contabilidade, o autor afirma que na Contabilidade Pública a função de planejamento é formalizada em orçamento como lei, “sendo três os instrumentos de planejamento estatal no Brasil: Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e Lei Orçamentária Anual (LOA)”.

Essa estrutura é citada por Fernandes e Souza (2019) como uma inovação da CF/88:

“[...] ao arquitetar no Título VI – Da Tributação e do Orçamento, Capítulo II, Seção II – Dos Orçamentos, um Sistema de Planejamento e Orçamento composto por três instrumentos estabelecidos por leis de iniciativa do Poder Executivo, a saber: o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA)”. (FERNANDES e SOUZA, 2019, p. 27)

Portanto, o processo orçamentário está embasado nessas três leis ordinárias e temporárias em virtude de sua vigência definida em períodos. Na percepção de Mendes (2009), citada em Fernandes e Souza (2019), “a intenção do constituinte foi a de estabelecer um processo que privilegiasse a integração entre o plano e o orçamento, explicitando uma obrigatoriedade de observância do encadeamento lógico entre o PPA, a LDO e a LOA”. Nesse encadeamento está a proibição de um PPA coincidir com o mandato presidencial buscando um caráter de continuidade do planejamento público.

O Plano Plurianual (PPA) é instituído na forma de uma lei com vigência para quatro anos, portanto caracteriza-se como um plano de médio prazo buscando a continuidade dos objetivos da administração enquanto vigora. Conforme disposto no §1º do art. 165 da CF/88, a lei do PPA deve definir, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, assim como para demandas relativas aos programas de duração continuada.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é trazida pelo §2º do art. 165 da CF/88, segundo o qual compreende as metas e prioridades da administração, incluindo as despesas de capital para

o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual e dispõe sobre alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Segundo Sanches (2004, in FERNANDES e SOUZA, 2019) a LDO é importante porque, entre outros atributos, ela se destina “a destinada a parametrizar a forma e o conteúdo com que a lei orçamentária de cada exercício deve se apresentar e a indicar as prioridades a serem observadas em sua elaboração”. Além disso a LRF incrementou o conteúdo e relevância da LDO quando, em seu art. 4º, acrescenta que ela disporá também sobre equilíbrio entre receitas e despesas, critérios e forma de limitação de empenho, normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos, e demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas; além de incluir o Anexo de Metas Fiscais (AMF) e o Anexo de Riscos Fiscais (ARF).

Por sua vez a Lei Orçamentária Anual (LOA), descrita no § 5º do art. 165 da CF/88 e no art. 2º da Lei nº 4.320/1964, compreende todas as receitas e despesas de todos os poderes, órgãos, entidades, fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público (MCASP, 2019). Como o próprio nome define, a LOA é elaborada para cada ano compatibilizando os objetivos e metas do PPA e observa as diretrizes da LDO, trazendo o orçamento público em três partes: Orçamento Fiscal, Orçamento da Seguridade Social e Orçamento de Investimento das Estatais (BRASIL, 1988, §5º, art. 165). Essa estrutura da lei orçamentária permite uma maior compreensão do orçamento, conforme afirmam Fernandes e Souza (2019) salientando que a CF/88, ao tripartir a já existente Lei Orçamentária Anual (LOA), contemporizou a coexistência de múltiplos orçamentos (Orçamento Fiscal, Orçamento da Seguridade Social e Orçamento de Investimento das Estatais) ao consolidá-los em um único documento, atingindo o propósito primeiro de permitir à sociedade uma visão geral de suas finanças públicas.

2.2.6. Ciclo Orçamentário

A CF/88, na instituição dos instrumentos de orçamento citados na seção anterior, estabelece nos processos de elaboração de cada um deles o ciclo orçamentário (ABREU, 2014). Nessa esteira, procedimentos, prazos e competências foram estabelecidos para que cada uma das peças pudesse acomodar suas funções no processo de elaboração do orçamento e posterior execução. A competência para propor os projetos de leis orçamentárias é do Poder Executivo, e sua apreciação é competência do Poder Legislativo (BRASIL, 1988, arts. 165 e 166)

Conforme disposto no § 9º do art. 165 da CF/88, cabe à Lei Complementar dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e organização dos instrumentos orçamentários. Contudo, essa lei ainda não foi aprovada. Assim, os entes públicos que não dispuserem prazos diferentes em suas constituições estaduais ou leis orgânicas municipais devem seguir o art. 35 do ADCT da CF/88:

Art. 35.

[...]

§ 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa. (BRASIL, 1988, ADCT)

Cabe salientar que, em que pese a omissão da CF/88, no Brasil a Lei nº 4.320/1964, em seu art. 34, dispõe que o exercício financeiro coincidirá com o ano civil, que nas palavras de Platt (2020) tem duração de 12 meses no ano calendário, não existindo período adicional.

Conforme o dispositivo, o projeto do PPA deve ser encaminhado pelo Poder Executivo para apreciação do Poder Legislativo até quatro meses do encerramento do exercício financeiro, ou seja, a data limite para o envio é o dia 31 de agosto do primeiro ano de mandato do chefe do Poder Executivo. O PPA tem vigência de quatro anos e começa a produzir seus efeitos no segundo ano de mandato do chefe do Poder Executivo, indo até o primeiro ano do mandato subsequente. Logo, o chefe do Poder Executivo no seu primeiro ano de mandato elabora seu PPA para começar a vigorar no 2º ano do seu mandato. Já o Poder Legislativo tem o prazo de até o término do segundo período da sessão legislativa (22 de dezembro, em âmbito federal), para devolver o projeto de PPA para o Poder Executivo, a fim de sancionar ou vetar – total ou parcialmente – promulgar e publicar a Lei do Plano Plurianual.

A LDO tem o mesmo trâmite do PPA, porém com prazo diferentes, pois tem que ser encaminhada pelo Poder Executivo ao Legislativo em até oito meses e meio do encerramento do exercício financeiro, ou seja, até o dia 15 de abril, em âmbito federal. Após discutido e votado, o Legislativo, devolve o projeto para o Poder Executivo até o término da primeira sessão legislativa, ou seja, em 17 de julho.

O prazo para o Poder Executivo enviar a LOA para o Poder Legislativo apreciar é o mesmo prazo do PPA, ou seja, quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro. Do

mesmo modo, o Poder Legislativo deve devolver o projeto de LOA para o Poder Executivo até o término da sessão Legislativa, 22 de dezembro. A única diferença em relação aos prazos do PPA e da LOA é que a LOA é elaborada todos os anos, e o PPA de quatro em quatro anos.

Os procedimentos estabelecidos no regramento vigente caracterizam as fases do orçamento, as quais Sanches (1993), baseando-se na literatura doutrinária, descreve como “um conjunto de quatro grandes fases, cuja materialização se estende por um período de vários anos, quais sejam: elaboração e apresentação; autorização Legislativa; programação e execução; e, avaliação e controle”.

A elaboração e apresentação é a etapa que consiste basicamente na preparação da proposta orçamentária, compreendendo a previsão de receitas ou a estimativa do volume de recursos que se pretende arrecadar, para definir-se o limite de fixação das despesas (Lei nº 4.320/1964 e LRF). Com a consolidação das informações das despesas fixadas para cada unidade orçamentária, o Poder Executivo apresenta a proposta ao Legislativo para apreciação e aprovação.

Na fase de autorização Legislativa as respectivas casas daquele poder fazem a apreciação e após as devidas considerações e emendas, o orçamento é devolvido ao Executivo para sanção e publicação.

A programação e execução consistem na efetiva arrecadação da receita e realização da despesa que se processará ao longo de todo o exercício financeiro (01/01 a 31/12), conforme estabelecido na Lei nº 4.320/64. Com a LRF veio, no *caput* do art. 8º, um controle mais rígido para a execução da receita e da despesa ao exigir que, em até 30 dias após a publicação do orçamento, nos termos da própria da LRF, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso e ainda as metas bimestrais de arrecadação (BRASIL, 2000, art. 13), visando manter, em nossa compreensão, o equilíbrio entre receita arrecadada e despesa empenhada.

A avaliação e o controle são realizados de forma concomitante com as demais fases, desde as análises de legalidade dos itens da proposta, seguindo na execução pela ação dos controles internos e posterior análise das demonstrações contábeis previstas pelas respectivas Cortes de Contas e aprovação das contas pelo Legislativo. Segundo a Lei nº 4.320/64 (Título VIII), o controle da execução orçamentária compreende a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações; a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos; e o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços. Integram também esta fase, as

avaliações realizadas pelos órgãos de coordenação e pelas unidades setoriais com vistas à realimentação dos processos de planejamento e de programação (SANCHES, 1993).

2.2.7. Balanço Orçamentário

Quando pretende-se analisar o comportamento dos resultados orçamentários, as fontes dos dados e informações são as demonstrações contábeis, notas explicativas e demais documentos utilizados pela União para dar publicidade à execução orçamentária. Os resultados gerais do exercício são demonstrados no Balanço Orçamentário, no Balanço Financeiro, no Balanço Patrimonial, na Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) e em outros quadros demonstrativos elaborados conforme anexo da lei. (PLATT, 2020, p. 19)

Segundo o MCASP (8ª edição), as demonstrações contábeis produzidas pela Contabilidade Pública estão alicerçadas na NBC TSP 11 – Apresentação das Demonstrações Contábeis; na NBC TSP 12 – Demonstração dos Fluxos de Caixa; na NBC TSP 13 – Apresentação de Informação Orçamentária nas Demonstrações Contábeis, além da legislação aplicável, com destaque para a Lei nº 4.320/1964 e para a LC nº 101/2000. O MCASP destaca também que a conjugação dos ditames dessas duas leis e dos procedimentos da NBC TSP 11 compõem o conjunto das Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP), quais sejam:

- a. Balanço Patrimonial;
- b. Demonstração das Variações Patrimoniais;
- c. Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido;
- d. Demonstração dos Fluxos de Caixa;
- e. Balanço Orçamentário;
- f. Balanço Financeiro;
- g. Notas explicativas, compreendendo a descrição sucinta das principais políticas contábeis e outras informações elucidativas, e
- h. Informação comparativa com o período anterior.

As estruturas das demonstrações contábeis contidas nos anexos da Lei nº 4.320/1964 foram atualizadas pela Portaria STN nº 438/2012, para se adequarem aos novos padrões da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP). Assim, nos termos do MCASP, somente os demonstrativos enumerados no parágrafo acima serão exigidos para fins de apresentação das demonstrações contábeis, em decorrência da atualização dos anexos da lei.

O foco da análise deste trabalho está na execução das despesas, em especial as liquidadas e as pagas, razão pela qual o Balanço Orçamentário se constitui na fonte dos dados da análise realizada. Conforme o art. 102 da Lei nº 4.320/1964, o Balanço Orçamentário demonstrará as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas, trazendo em seu Anexo 12 um modelo da demonstração. Esta ideia central é objeto também da NBC TSP 13, a qual determina que a comparação dos valores orçados com os valores realizados decorrentes da execução do orçamento deve ser incluída nas demonstrações contábeis das entidades que publicam seu orçamento aprovado, obrigatória ou voluntariamente, para fins de cumprimento das obrigações de prestação de contas e responsabilização (*accountability*) das entidades do setor público, sendo o Balanço Orçamentário a peça que atende esta norma.

Na literatura encontra-se o conceito de Kohama (2016 in PLATT, 2020) onde Balanço Orçamentário é definido “como um quadro de contabilidade com duas seções, em que se distribuem as ‘receitas previstas’ no orçamento como também as ‘realizadas’, as ‘despesas fixadas’ e as ‘realizadas’, igualando-se as somas opostas com os resultados, o previsto e o realizado, e o déficit ou superávit”.

O Balanço Orçamentário é composto pelo Quadro Principal (Receitas e Despesas segregadas), Quadro da Execução dos Restos a Pagar Não Processados e o Quadro da Execução dos Restos a Pagar Processados.

Quadro 5 – BO Quadro Principal Receitas

<ENTE DA FEDERAÇÃO> BALANÇO ORÇAMENTÁRIO ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL				
Exercício: 20XX				
RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	PREVISÃO INICIAL (a)	PREVISÃO ATUALIZADA (b)	RECEITAS REALIZADAS (c)	SALDO (d) = (c-b)
Receitas Correntes (I) RECEITA TRIBUTÁRIA RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES RECEITA PATRIMONIAL RECEITA AGROPECUÁRIA RECEITA INDUSTRIAL RECEITA DE SERVIÇOS TRANSFERÊNCIAS CORRENTES OUTRAS RECEITAS CORRENTES				
Receitas de Capital (II) OPERAÇÕES DE CRÉDITO ALIENAÇÃO DE BENS AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL				
SUBTOTAL DAS RECEITAS (IV) = (I + II + III)				
Operações de Crédito / Refinanciamento (V) Operações de Crédito Internas Mobiliária Contratual Operações de Crédito Externas Mobiliária Contratual				
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (VI) = (IV+V)				
Déficit (VII)				
TOTAL (VIII) = (VI + VII)				
Saldos de Exercícios Anteriores Superávit Financeiro Superávit Financeiro Utiliz. p/ Créditos Adicionais (RR) Reabertura de Créditos Adicionais				

DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS	DOTAÇÃO INICIAL (e)	DOTAÇÃO ATUALIZADA (f)	DESPESAS EMPENHADAS (g)	DESPESAS LIQUIDADAS (h)	DESPESAS PAGAS (i)	SALDO DA DOTAÇÃO (j) = (f-g)
DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS Despesas Correntes (IX) Pessoal e Encargos Sociais Juros e Encargos da Dívida Outras Despesas Correntes Despesas de Capital (X) Investimentos INVERSÕES FINANCEIRAS Amortização da Dívida Reserva de Contingência (XI) Reserva do RPPS (XII) SUBTOTAL DAS DESPESAS (XIII) = (IX + X + XI + XII) Amortização da Dívida/ Refinanciamento (XIV) Amortização da Dívida Interna Dívida Mobiliária Outras Dívidas Amortização da Dívida Externa Dívida Mobiliária Outras Dívidas SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (XV) = (XIII + XIV) Superávit (XVI) TOTAL (XVII) = (XV + XVI) Reserva do RPPS (XII)						

Fonte: MCASP, 8ª edição 2019

Quadro 6 – BO Quadro da Execução de Restos a Pagar Não Processados

<ENTE DA FEDERAÇÃO> EXECUÇÃO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS						
Exercício: 20XX						
	Inscritos		Liquidadas	Pagos	Cancelados	Saldo a Pagar
	Em Exercícios Anteriores	Em 31 de Dezembro do Exercício Anterior				
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f) = (a+b-d-e)
Despesas Correntes						
Pessoal e Encargos Sociais						
Juros e Encargos da Dívida						
Outras Despesas Correntes						
Despesas de Capital						
Investimentos						
Inversões Financeiras						
Amortização da Dívida						
Total						

Fonte: MCASP, 8ª edição 2019

Quadro 7 – BO Quadro da Execução de Restos a Pagar Processados

<ENTE DA FEDERAÇÃO> EXECUÇÃO DE RESTOS A PAGAR PROCESSADOS					
Exercício: 20XX					
	Inscritos		Pagos	Cancelados	Saldo a Pagar
	Em Exercícios Anteriores	Em 31 de Dezembro do Exercício Anterior			
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e) = (a+b-c-d)
Despesas Correntes					
Pessoal e Encargos Sociais					
Juros e Encargos da Dívida					
Outras Despesas Correntes					
Despesas de Capital					
Investimentos					
Inversões Financeiras					
Amortização da Dívida					
Total					

Fonte: MCASP, 8ª edição 2019

2.3. Dívida Pública

O objetivo da instituição do Novo Regime Fiscal seria trazer equilíbrio e sustentabilidade para a dívida pública. Segundo Gomes (2020) a gestão e a política fiscal são importantes na condução da política econômica, não só pela concentração de forças para tornar a dívida pública sustentável, “mas também na busca de regras bem definidas para o controle das contas públicas”. Vilella e Vaz (2021), ao analisarem as práticas fiscais sob a ótica das “finanças sadias” sugerem que o orçamento público deva ser equilibrado em algum ponto no

tempo, de forma que, por mais que déficits possam ocorrer no período, políticas fiscais deveriam exibir trajetórias compatíveis com seu financiamento para serem consideradas sustentáveis. Por sua vez, Costa (2009) afirma que “a dívida pública de um país é considerada sustentável se a restrição orçamentária do governo pode ser satisfeita sem ruptura nas políticas monetária e fiscal”, ou seja, o valor da dívida pública não deve superar o valor presente de todas as diferenças positivas entre receitas e despesas (superávits) futuros para que sejam garantidas as possibilidades de pagamento ou, nas palavras do autor, “uma dívida é dita sustentável quando o valor presente do fluxo futuro de receitas menos despesas do devedor é suficiente para pagar tudo o que está contratualmente definido”.

Assim como qualquer cidadão ou organização empresarial que necessita financiar suas atividades para alcançar seus sonhos e objetivos, os governos também precisam de financiamento para executar seus planos em prol de políticas públicas. Na grande maioria das vezes o orçamento de uma pessoa física ou empresa não comporta os investimentos necessários para a busca de seus objetivos e é preciso utilizar o endividamento, esse fenômeno ocorre também com os governos. Silva (2013) afirma que uma das fontes de recursos dos governos é o endividamento por meio de empréstimos que representam a aquisição de recursos com outros agentes econômicos, públicos ou privados, para a devolução em momento posterior, de acordo com condições estabelecidas e aceitas pelos envolvidos.

Como exemplifica o *site* do Tesouro Nacional, assim como o bom uso do crédito por um cidadão facilita o alcance de grandes conquistas (a compra de sua casa própria, por exemplo), o endividamento público, se bem administrado, permite ampliar o bem-estar da sociedade e favorece o bom funcionamento da economia. Destaca-se ainda a importante função que o endividamento público exerce ao garantir níveis adequados de investimento e de prestação de serviços pelo governo à sociedade, ao mesmo tempo em que propicia maior equidade entre gerações, pois ao obter um empréstimo de longo prazo para construir um hospital que beneficiará gerações futuras, todos irão contribuir com o pagamento da dívida da construção do hospital por meio do recolhimento de tributos. Ademais o endividamento público pode exercer funções ainda mais amplas para o bom funcionamento da economia, auxiliando a condução da política monetária e favorecendo a consolidação do sistema financeiro.

Contudo, em tempos de crise os governos se deparam com a necessidade de aumentar gastos que não são suportados pela queda da atividade econômica e decorrente diminuição da arrecadação, e nesse contexto passam a gastar mais do que arrecadam gerando déficit no resultado primário, o que pode levar ao aumento endividamento por meio de empréstimos e emissão de títulos. Nesse contexto, Milfont (2015) alerta que o resultado primário deficitário

pode elevar a dívida pública, “pois, em regra, o governo não possui receita financeira suficiente para cobrir os juros oriundos do estoque da dívida nem para cobrir o incremento de valor resultante do déficit primário”, gerando o chamado déficit nominal, “ou seja, um crescimento da dívida pública considerados os valores financeiros e não financeiros”.

Dessa forma, o grande desafio dos governos é executar uma gestão eficiente da dívida ou endividamento para fazer frente às demandas internas de sociedade e externas do cenário econômico que se apresenta. Nesse sentido, Caldeira *et al* (2011) colocam que a atual preocupação global relacionada às dívidas soberanas dos países revela a necessidade de uma administração mais eficaz e transparente da evolução dos fatores condicionantes da dívida pública por parte dos governos nacionais.

A dívida pública de um país provém da necessidade de manutenção de todo o aparato estatal, e, portanto, exige necessária regulação diante de sua complexidade, conforme afirma Platt (2020) quando descreve que a dívida pública é uma “matéria intensamente regulada, além de complexa, o que torna o conhecimento técnico de difícil assimilação para a maioria dos usuários dos dados e informações sobre o assunto”. A complexidade citada pode ser verificada na diversidade de elementos que compõem a dívida de um país, segundo o Relatório do Acompanhamento do Tribunal de Contas da União – TCU (TC 020.148/2020), a depender da estrutura conceitual e normativa de cada país, os compromissos da dívida podem incluir títulos e valores mobiliários, empréstimos bancários, arrendamentos de longo prazo, garantias dadas pelo governo, emissões da moeda doméstica ou passivo da Autoridade Monetária, valores de regimes de poupança pública, empréstimos de governos estrangeiros e de organismos internacionais ou multilaterais, passivos decorrentes de fundos de pensão e de cuidados com a saúde pública e fornecedores ou contas a pagar.

Dado esse contexto, e sem a pretensão de esgotar o assunto, abordaremos aqui a conceituação de dívida pública trazida à literatura por Sanches (1997) in Platt (2020), na qual define-se dívida pública como sendo o

“total acumulado dos déficits orçamentários das entidades públicas de um Governo, expresso pelo somatório de compromissos derivados de operações de créditos e de outras formas de endividamento (leis, contratos, convênios, tratados etc.), estabelecidas no passado com vistas a atender necessidades públicas que de outra forma não poderiam ser providas em razão de orçamentos deficitários ao nível de resultados primários” (SANCHES, 1997, p. 89-90, apud PLATT, 2020, p. 179).

Partindo dos aspectos e conceitos gerais abordados nas linhas anteriores, a seguir são relacionados os termos relacionados à dívida pública constantes no ordenamento legal brasileiro sobre o tema, como também a conceituação dos principais índices utilizados pelo Tribunal de Contas da União:

Quadro 8 – Conceitos e aspectos legais da Dívida Pública

Constituição Federal de 1988	Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, ..., dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: [...] II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado; [...] XIV - moeda, seus limites de emissão, e montante da dívida mobiliária federal. [...] Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: [...] VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; [...] Art. 163. Lei complementar disporá sobre: [...] II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público; [...] IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública; [...] VIII - sustentabilidade da dívida, [...] Art. 164-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, na forma da lei complementar referida no inciso VIII do caput do art. 163 desta Constituição. Parágrafo único. A elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida. [...]
Lei 4.320/1964	Art. 92. A dívida flutuante compreende: I - os restos a pagar, excluídos os serviços da dívida; II - os serviços da dívida a pagar; III - os depósitos; IV - os débitos de tesouraria [...] Art. 98. A dívida fundada compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financeiro de obras e serviços públicos.

Lei Complementar nº 101/2020 LRF	Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no §2º do art. 165 da Constituição e: [...] § 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. [...] Art. 5º. O projeto de lei orçamentária anual [...]: § 1º Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual. [...] Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições: I - dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses; II - dívida pública mobiliária: dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios; III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros; [...] § 2º Será incluída na dívida pública consolidada da União a relativa à emissão de títulos de responsabilidade do Banco Central do Brasil. § 3º Também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento. § 4º O refinanciamento do principal da dívida mobiliária não excederá, ao término de cada exercício financeiro, o montante do final do exercício anterior, somado ao das operações de crédito autorizadas no orçamento para este efeito e efetivamente realizadas, acrescido de atualização monetária. Art. 30. No prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao: I - Senado Federal: proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo o que estabelece o inciso VI do art. 52 da Constituição, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo; II - Congresso Nacional: projeto de lei que estabeleça limites para o montante da dívida mobiliária federal a que se refere o inciso XIV do art. 48 da Constituição, acompanhado da demonstração de sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União, [...] § 3º Os limites de que tratam os incisos I e II do <i>caput</i> serão fixados em percentual da receita corrente líquida para cada esfera de governo e aplicados igualmente a todos os entes da Federação que a integrem, constituindo, para cada um deles, limites máximos. § 4º Para fins de verificação do atendimento do limite, a apuração do montante da dívida consolidada será efetuada ao final de cada quadrimestre. [...] § 6º Sempre que alterados os fundamentos das propostas de que trata este artigo, em razão de instabilidade econômica ou alterações nas políticas monetária ou cambial, o Presidente da República poderá encaminhar ao Senado Federal ou ao Congresso Nacional solicitação de revisão dos limites. [...] § 7º Os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites. [...] Art. 35. É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente. § 1º Excetuam-se da vedação a que se refere o <i>caput</i> as operações entre instituição financeira estatal e outro ente da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, que não se destinem a: I - financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes; II - refinarciar dívidas não contraídas junto à própria instituição concedente.
--	---

Decreto n.º 93.872/1986	Art. 115. A dívida pública abrange a dívida flutuante e a dívida fundada ou consolidada. § 1º A dívida flutuante compreende os compromissos exigíveis, cujo pagamento independe de autorização orçamentária, assim entendidos: a) os restos a pagar, excluídos os serviços da dívida; b) os serviços da dívida; c) os depósitos, inclusive consignações em folha; d) as operações de crédito por antecipação de receita; e) o papel-moeda ou moeda fiduciária. § 2º A dívida fundada ou consolidada compreende os compromissos de exigibilidade superior a 12 (doze) meses contraídos mediante emissão de títulos ou celebração de contratos para atender a desequilíbrio orçamentário, ou a financiamento de obras e serviços públicos, e que dependam de autorização legislativa para amortização ou resgate.
--------------------------------	--

Fonte: Elaborado pelo autor conforme modelo de Platt (2020)

Segundo Caldeira *et al* (2011), a apuração do resultado afeta o estoque da dívida, dependendo da ótica de apuração: “acima da linha” ou “abaixo da linha”. Os autores explicam que no método “acima da linha” podem ser apuradas as receitas e deduzidas as despesas, mas esse método tende a não ser tão exato devido à dificuldade em se controlar com precisão todos os itens desagregados de receita e despesa. A apuração “acima da linha” tende a não ser tão exata quanto à apuração “abaixo da linha”. Por sua vez, no método de apuração “abaixo da linha”, pode ser verificado o quanto variou o estoque da dívida pública dentro de um período tendendo a ser mais exato que o método anterior, pois envolve a apuração de um menor número de itens, com um controle e estatísticas mais confiáveis.

O Banco Central – Bacen, é o responsável pela apuração do resultado “abaixo da linha”, e a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, apura o resultado fiscal no método “acima da linha” para o Governo Central. Para estados e municípios não há uma apuração consolidada “acima da linha”; o Bacen controla apenas o “abaixo da linha” desses entes. (CALDEIRA *et al* 2011)

De acordo com o Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República, do TCU - 2019, os indicadores que expressam a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), são indicadores amplamente utilizados para efeito de comparabilidade das condições de endividamento público pelos órgãos competentes. O mesmo Relatório de 2019, contempla que a mensuração da dívida pública varia de acordo com a metodologia empregada, os entes da federação abrangidos, a perspectiva bruta ou líquida, bem como com a exclusão ou não de algumas empresas, a exemplo da Petrobras e da Eletrobras, no caso da União. Nesse cenário, quatro importantes indicadores de estoque da dívida oficialmente divulgados pelo Governo Federal são: a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), a Dívida Líquida do Governo Geral (DLGG), a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e a Dívida Pública Federal (DPF). O quadro a seguir traz, de forma resumida, a conceituação dos

indicadores citados sob a ótica dos documentos relacionados, como também da literatura especializada.

Quadro 9 – Conceitos de Indicadores da Dívida Pública

Dívida Pública	Dívida pública é o montante captado pelo governo junto ao setor privado ou às agências multilaterais para financiar as ações governamentais, inclusive pretéritas, a cobertura parcial do déficit e a honra de garantias relacionadas ao Regime de Recuperação Fiscal do exercício. Para tanto, o governo assume contratos de empréstimos e financiamentos e emite títulos em leilões durante o exercício que variam em denominação, em maturidade, no modo como são vendidos e na forma como seus pagamentos são estruturados. (Fonte: Relatório das Sobre as Contas do Presidente da República – TCU)
Dívida Líquida do Setor Público (DLSP)	A DLSP é o principal indicador de endividamento utilizado pelo governo brasileiro. A DLSP é o saldo resultante do balanceamento entre ativos e passivos do setor público não-financeiro e do Bacen. A DLSP é utilizada para a apuração da Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP), conhecido como resultado nominal “abaixo da linha”. Os saldos são apurados pelo critério de competência, ou seja, a apropriação dos encargos é contabilizada na forma <i>pro rata</i> . Os saldos em moeda estrangeira são convertidos para o real com base na taxa de câmbio de venda do final do período. A DLSP consiste na DLGG acrescido da dívida líquida do Bacen e da dívida líquida das empresas estatais não financeiras, exceto as empresas do Grupo Petrobras e Eletrobras. (Fonte: Caldeira <i>et al</i> 2011) O indicador mais abrangente é a Dívida Líquida do Setor Público que mensura, pela ótica do financiamento, o impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada. Essa medida alcança, além do Governo Federal, as empresas estatais não financeiras e o Banco Central do Brasil, que a publica em base mensal a partir dos dados fornecidos pelos detentores das dívidas do setor público registrados na contabilidade do sistema financeiro, das informações gerenciais dos sistemas de liquidação e custódia de títulos públicos e dos dados oriundos do balanço de pagamentos. De acordo com o Manual de Estatísticas Fiscais, as informações são compiladas por segmento do setor público não financeiro e também de forma consolidada, de modo a permitir uma ampla visão da situação fiscal do país. (Fonte: Relatório sobre as Contas do Presidente da República - TCU 2019)
Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG)	A DBGG consiste no total de dívidas de responsabilidade do governo federal, dos governos estaduais e dos governos municipais com o setor privado e o setor público financeiro. As obrigações externas são convertidas para o real pela taxa de câmbio do final do período em análise. Embora a dívida do Governo Geral não inclua o Bacen, são acrescentadas as operações compromissadas do Bacen junto ao setor financeiro. Passivos de um determinado ente da Federação cujo credor também seja ente não são considerados na DBGG. Assim, por exemplo, títulos públicos na carteira de órgãos, entidades e fundos públicos da administração pública são desconsiderados do cálculo da DBGG. (Fonte: Caldeira <i>et al</i> 2011) A Dívida Bruta do Governo Geral abrange o total de débitos do Governo Federal (inclusive a Previdência Social), dos governos estaduais e dos governos municipais com o setor privado, o setor público financeiro e o resto do mundo. Os débitos são divulgados pelo Banco Central do Brasil (Bacen) em base mensal e mensurados pelos valores brutos, sendo aqueles vinculados ao setor externo convertidos para a moeda doméstica pela taxa de câmbio (compra) de final de período, repetindo a metodologia usada para as obrigações e haveres externos da DLSP. Estão excluídos desse indicador de endividamento bruto as empresas estatais e, parcialmente, o Banco Central do Brasil, pois as operações compromissadas da Autoridade Monetária com títulos públicos fazem parte da DBGG. (Fonte: Relatório sobre as Contas do Presidente da República - TCU 2019)
Dívida Líquida do Governo Geral (DLGG)	A DLGG corresponde ao endividamento líquido – que considera ativos e passivos – do governo federal, do governo estadual e governo municipal junto ao setor privado não financeiro e o sistema financeiro público e privado, bem como o resto do mundo. A DLGG é obtida deduzindo-se os ativos da DBGG. (Fonte: Caldeira <i>et al</i> 2011) A Dívida Líquida do Governo Geral corresponde ao endividamento líquido do Governo Federal (inclusive Previdência Social) e dos governos das outras esferas junto aos sistemas financeiros público e privado, ao setor privado não financeiro e ao resto do mundo. A estrutura da DLGG é similar à estrutura da DLSP, exceto pela exclusão dos ativos e dos passivos do Banco Central e das empresas estatais das três esferas. (Fonte: Relatório sobre as Contas do Presidente da República - TCU 2019)

Dívida Pública Federal (DPF)	A DPF consiste no somatório da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFi) e da Dívida Pública Federal Externa (DPFe) de responsabilidade do governo federal. A DPMFi, por sua vez, é composta pelos títulos públicos que compõem a Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFi), bem como por uma pequena parcela relacionada aos contratos que compõem a Dívida Pública Federal Interna Contratual (DPFi contratual). Por sua vez, a dívida externa é denominada de Dívida Pública Federal Externa (DPFe). (Fonte: Caldeira <i>et al</i> 2011) A Dívida Pública Federal corresponde à soma da dívida mobiliária pública federal interna e da dívida pública federal externa (mobiliária e contratual). Tem por objetivo suprir as necessidades de financiamento do governo federal, presente e pretérita. É usada, adicionalmente, para desenvolver uma estrutura a termo da taxa de juros interna e externa, em reais, em dólares e em euros. Abrange os títulos em mercado, inclusive os encargos do Banco Central, não contabiliza ativos e seu estoque é apurado pela taxa interna de retorno das emissões como taxa de desconto para a determinação do valor presente dos títulos. (Fonte: Relatório sobre as Contas do Presidente da República - TCU 2019)
Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFi):	A DPMFi é a dívida do governo federal composta por títulos públicos negociados em reais. Esses títulos públicos podem estar em poder do público ou do Bacen. Quando o detentor é o Bacen, não se considera para fins da apuração, visto que tanto o credor como o devedor pertencem ao mesmo ente da federação, a União. (Fonte: Caldeira <i>et al</i> 2011) A DPMFi, composta por títulos emitidos pelo Tesouro Nacional, responde por 97,2% do total dos empréstimos e financiamentos registrados no balanço do Ministério da Economia. [...]a Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFi) é avaliada pelo valor a pagar ao final do exercício, incluindo os ágios/deságios, juros e encargos por competência devidos até o fechamento do ano. (Fonte: Relatório sobre as Contas do Presidente da República - TCU 2019)
Dívida Pública Federal Externa (DPFe)	A DPFe consiste nos títulos e contratos do governo federal realizados em moedas estrangeiras. O primeiro componente da DPFe é a Dívida Pública Mobiliária Federal Externa (DPMFe), que consiste nos títulos públicos do governo federal negociados em moeda estrangeira, e o segundo componente é a DPFe-Contratual, que consiste nas dívidas firmadas com o credor mediante a assinatura de um contrato denominado em moeda estrangeira. (Fonte: Caldeira <i>et al</i> 2011) A Dívida Pública Federal Externa (DPFe), é avaliada pelo valor a pagar ao final do exercício, incluindo os ágios/deságios, juros e encargos por competência devidos até o fechamento do ano, e é convertida da moeda estrangeira para a moeda nacional, de acordo com a cotação cambial da data de elaboração das demonstrações contábeis. (Fonte: Relatório sobre as Contas do Presidente da República - TCU 2019)

Fonte: Elaborado pelo autor conforme modelo de Platt (2020)

A complexidade citada por Platt (2020) evidencia-se nos muitos conceitos legais e técnicos apresentados nos quadros acima. Diante disso, voltando o foco aos objetivos do presente trabalho, as análises serão elaboradas com relação aos principais indicadores da dívida na relação com o Produto Interno Bruto – PIB, que é um indicador econômico que apresenta a soma de todos os bens e serviços finais produzidos por um país, estado ou cidade em um ano (LIMA, 2020). O Relatório de Acompanhamento da Dívida afirma ser a relação dívida/PIB o indicador de vulnerabilidade econômica mais utilizado. Por seu cargo, Lima (2020), citando Oliveira (2017), ressalta que o estudo da relação da Dívida Bruta/PIB se mostra relevante, pois este é o indicador que permite a melhor visualização da capacidade de pagamento de um país.

3. METODOLOGIA

3.1. Enquadramento da pesquisa

A pesquisa busca uma abordagem qualitativa no sentido de comparar o comportamento da elaboração do orçamento público no período antes da nova norma e num período sob a égide dela. Segundo Raupp e Beuren (2003), a pesquisa qualitativa se aprofunda no fenômeno a ser estudado em função da complexidade do problema e do comportamento individual dos elementos estudados.

Quanto à natureza, é uma pesquisa aplicada, porque objetiva comprovar o efeito da nova norma, indo ao encontro da afirmação de Platt *et al* (2012), que justificou sua pesquisa aplicada que objetivava investigar e comprovar a composição e a evolução das despesas com pessoal na série histórica de doze anos, perante limites definidos na legislação.

Quanto ao objetivo, essa pesquisa é descritiva, pela necessidade de observar e descrever o impacto de um fato novo regulatório nas contas públicas. Para os autores, Prodanov e Freitas (2013) in Vairão e Alves (2017), a pesquisa descritiva é aquela na qual o observador apenas anota e relata os fatos sem realizar qualquer manipulação, buscando explicar os pormenores de determinado fenômeno.

O horizonte temporal é definido de forma longitudinal, pois vai analisar um período de tempo que compreende três exercícios fiscais antes da vigência da EC 95/2016 e três exercícios depois.

Quanto aos procedimentos, se enquadra também como pesquisa documental dado que, conforme Beuren (2009), tomará por base documentos que não receberam tratamento analítico, como Demonstrações Contábeis e Relatórios Públicos.

3.2. Delimitação da pesquisa

A delimitação da pesquisa encontra-se no universo estudado focando-se nos orçamentos globais da União. Segundo Gil (2004), o primeiro critério de uma pesquisa, delimita-se por espacial, pois no caso, foca na edição de uma norma específica e seus efeitos. Pela delimitação temporal, e aqui entende-se conforme Gil (2004), o período em que o fenômeno a ser estudado será circunscrito, o qual compreende três exercícios fiscais antes da vigência da EC 95/2016 e três exercícios após a vigência daquela norma.

3.3.Procedimentos de Coleta

A coleta de dados tem como fonte de informação os Balanços Gerais da União dos anos de 2014 a 2019, que estão em conformidade com os ditames do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, onde serão coletados dados das despesas liquidadas e pagas da União de cada exercício nos respectivos Balanços Orçamentários.

As Demonstrações Contábeis Consolidadas da União (DCON), comumente conhecidas como Balanço Geral da União (BGU), são elaboradas em consonância com os dispositivos da Lei nº 4.320/1964, do Decreto-Lei nº 200/1967, do Decreto nº 93.872/1986, da Lei nº 10.180/2001 e da Lei Complementar nº 101/2000, observam também o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e o Manual SIAFI, da Secretaria do Tesouro Nacional. O BGU tem a finalidade de apresentar à sociedade a situação e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial da União. Ele é composto pelo Balanço Patrimonial, pela Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP), pelo Balanço Orçamentário, pelo Balanço Financeiro, pela Demonstração dos Fluxos de Caixa e pela Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL). Essas demonstrações contábeis são acompanhadas pelas notas explicativas. (TESOURO NACIONAL, 2021)

Os dados da despesa primária executada foram coletados nas Tabelas de Despesas e Transferências Totais da União, disponibilizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional.

A coleta é realizada também nos Relatórios Anuais da Dívida Pública – RAD, emitidos pela Secretaria do Tesouro Nacional, bem como os Relatórios das Contas do Governo, emitidos pelo Tribunal de Contas da União, nos períodos objetos deste estudo, para coleta de dados referentes a Dívida Pública e sua evolução.

O RAD apresenta os resultados e os principais avanços no gerenciamento da dívida ao longo de um exercício, tendo como referência as diretrizes e metas traçadas pelo Plano Anual de Financiamento – PAF, para o mesmo período, e traz ainda a evolução das expectativas macroeconômicas para o ano ao qual se refere, os avanços institucionais do Tesouro Nacional e uma seção dedicada aos resultados do Programa Tesouro Direto. (TESOURO NACIONAL, 2023)

Com base nos fundamentos do Art. 71 da CF/88, o Tribunal de Contas da União aprecia as contas da Presidência da República emitindo Relatórios e Pareceres Prévios. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2016)

A coleta dos dados foi realizada no município de Florianópolis/SC no período de fevereiro a abril de 2023.

Todos os documentos citados acima são referentes aos exercícios de 2014 a 2019.

3.4.Procedimentos de Análise

A análise dos dados coletados para o presente estudo foi pensada sob duas vertentes para contemplar os objetivos geral e específicos definidos inicialmente. As vertentes de análise são com o enfoque orçamentário, voltadas aos dados das despesas liquidadas e despesas pagas, constante do Balanço Orçamentário, e com enfoque fiscal com os dados das despesas primárias e dos principais indicadores de análise da dívida pública no país.

Os procedimentos de tratamento dos dados das despesas consistem no agrupamento dos dados das despesas primárias executadas nos exercícios de 2014 a 2019 extraídas das Bases de Despesas da União, disponíveis no sítio eletrônico do Tesouro Nacional. Por conseguinte, os valores são ajustados para o período de dezembro de 2019 por meio da aplicação do índice acumulado do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, para que se tenha um parâmetro de valor de um exercício para o outro de forma equânime.

Segundo Silva *et al* (2009), o IPCA é o indicador oficial do Governo Federal para cálculo e monitoramento das metas inflacionárias, e é o índice utilizado na metodologia de atualização dos limites estabelecidos pela EC 95/2016 (VAIRÃO e ALVES, 2017).

Após a atualização dos valores dos exercícios anteriores para 2019, os mesmos são agrupados em uma nova tabela onde é efetuada uma Análise Horizontal, a qual, conforme enfatiza Sacramento *et al* (2022), evidencia a oscilação relativa de variáveis e indicadores em um determinado período de tempo, e pode ser feita de um ano para outro, ou ao longo de vários anos. Os autores ainda constatarem, por meio de estudos anteriores, que as análises horizontal e vertical dos demonstrativos têm sido utilizadas no Brasil como meio para se conhecer o desempenho orçamentário e financeiro do setor público. Neste estudo, entretanto, por tratarmos de dados lineares no tempo e independentes entre si, será efetuada a análise horizontal e para o cálculo dos índices, associou-se aos valores do ano de 2014 o valor base 100%.

Quadro 10 – Fórmula da Análise Horizontal

Técnica	Fórmula
Análise Horizontal	$\Delta h = (y/x \cdot 100) - 100\%$ Em que: Δh = variação horizontal percentual (%); x = variável do ano-base; y = variável do ano em análise

Fonte: Lima e Diniz (2016) apud Sacramento (2022)

Na sequência do tratamento dos dados referentes às despesas, o mesmo procedimento é aplicado para os valores das despesas liquidadas e pagas constantes no Balanço Orçamentário nos exercícios de 2014 a 2019. Os valores são ajustados para o período de dezembro de 2019 por meio da aplicação do índice acumulado do IPCA. Após a atualização dos valores dos exercícios anteriores para 2019, procede-se a análise horizontal, associando-se aos valores do ano de 2014 o valor base 100%.

Por sua vez, a análise voltada à dívida pública tem como procedimento a comparação dos principais índices da dívida em cada exercício estudado, examinada na forma de gráfico ilustrativo da linha temporal dos seis exercícios consecutivos, buscando evidenciar as principais nuances dos índices e eventuais reflexos dos efeitos das normas estabelecidas pela EC 95/2016 em suas variações. De acordo com o referencial teórico levantado, serão analisados os indicadores da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e da Dívida Pública Federal (DPF) em relação percentual sobre o PIB do país para cada exercício do limite temporal estudado.

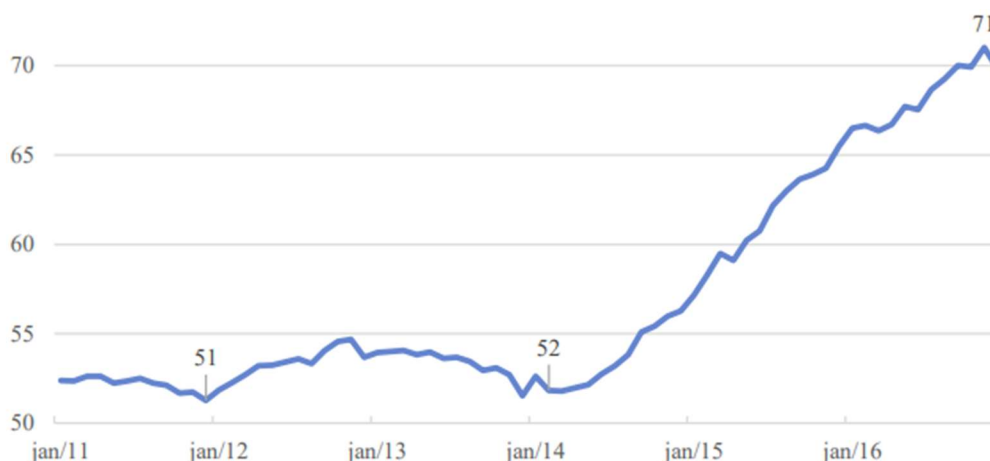
4. DESENVOLVIMENTO

4.1. O Novo Regime Fiscal na Emenda Constitucional 95/2016

Conforme já abordado anteriormente, o foco temporal do presente estudo são os exercícios de 2014 a 2019, pelas razões expostas nas justificativas. A partir de 2019 o NRF (EC 95/2016) sofreu algumas alterações decorrentes das necessidades e adequações necessárias, dados os momentos econômicos e políticos a se destacar os efeitos nefastos da pandemia do Covid-19 (Emenda Constitucional 109/2021) e a recente mudança no comando do Governo Federal (Emenda Constitucional 126/2022). Contudo, para melhor compreensão dos dados analisados nos períodos objetos do presente estudo, a descrição do NRF (EC 95/2016), proposta nesta seção, contempla o texto original da EC 95/2016, a qual teve seus dispositivos integrais até o exercício de 2019. No Apêndice I está acostado o texto compilado do NRF (EC 95/2016) contendo todas as alterações efetuadas e respectivos dispositivos constitucionais.

A EC 95/2016 teve seu marco embrionário na exposição de motivos conjunta do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - EMI nº 00083/2016 MF MPDG – incluída no Projeto de Emenda Constitucional nº 241/2016, cujo objetivo era “estabilizar o crescimento da despesa primária, como instrumento para conter a expansão da dívida pública”. Segundo a exposição de motivos, no âmbito da União, o déficit nas contas públicas foi em torno de R\$170 bilhões em 2016, que somado à assunção de obrigações, determinou aumento sem precedentes da dívida pública federal. De fato, “a Dívida Bruta do Governo Geral passou de 51,7% do PIB, em 2012, para 67,5% do PIB em abril de 2016 (Gráfico 1) e as projeções indicavam chegar ao patamar de 80% do PIB nos anos vindouros caso providências estruturais não fossem tomadas.

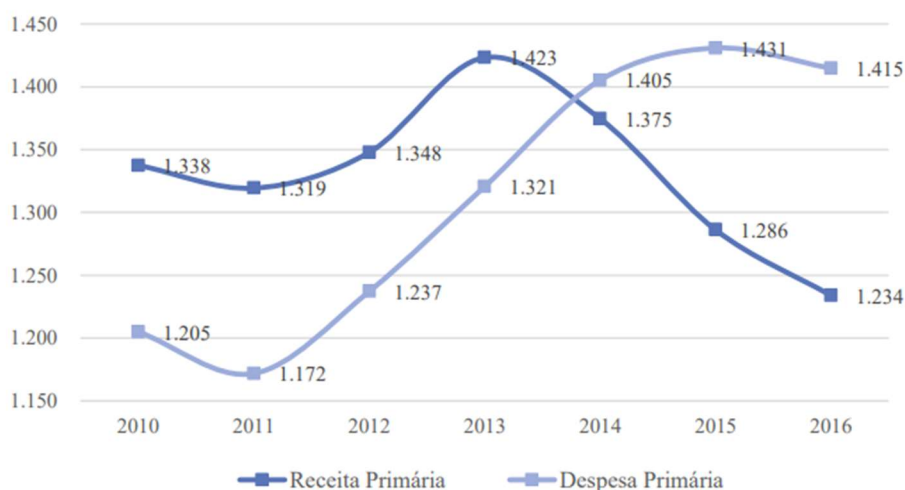
Gráfico 1 – Dívida Bruta do Governo Geral 2011 – 2016 (% PIB)



Fonte: Santos, 2020 - Banco Central do Brasil

Por sua vez, a despesa pública primária cresceu 51% acima da inflação no período de 2008-2015, enquanto que a receita evoluiu em 14,5% no mesmo período, registrando uma sucessão expansiva do déficit primário por três exercícios consecutivos (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Receitas e Despesas Primárias da União 2010 – 2016
(Em R\$ bilhões, conforme IPCA maio de 2020)



Fonte: Santos, 2020 – Secretaria do Tesouro Nacional

Nesse contexto o NRF foi promulgado por meio da EC 95/2016, estabelecendo limites individualizados de despesas primárias para um período de vinte exercícios financeiros. Por tratar-se de norma temporária, e com previsão de revisão dos limites, foi incluída no Ato de Disposições Transitórias da Constituição Federal, sendo o NRF descrito em nove artigos (arts. 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113 e 114), sobre os quais se discorre a seguir.

No art. 106 é definido que o NRF (EC 95/2016) envolve os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, portanto foram excluídos da medida o Orçamento de Investimentos (orçamento das estatais com participação da União) e também os demais entes da Federação (Estados e Municípios). No mesmo artigo foi estabelecida a vigência de vinte exercícios financeiros, porém o art. 108 prevê que após o décimo exercício o Poder Executivo poderá propor a alteração do método de correção dos limites impostos:

Art. 108. O Presidente da República poderá propor, **a partir do décimo exercício** da vigência do Novo Regime Fiscal, projeto de lei complementar **para alteração do método de correção dos limites** a que se refere o inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Parágrafo único. Será admitida apenas uma alteração do método de correção dos limites por mandato presidencial. (BRASIL, 1988, ADCT)

O art. 107 se configura como o mais importante da norma, pois estabelece em suma os limites individualizados para as despesas primárias dos poderes da União, Ministério Público,

Conselho Nacional do Ministério Público e da Defensoria Pública, como também a metodologia para a definição de respectivos limites, incluindo índice de correção e demais regramentos a serem observados.

Quadro 11 - –Limites individualizados estabelecidos pelo NRF (EC 95/2016)

Poder	Órgão que possui limite individualizado
Poder Executivo	Limite único para todo o poder
Poder Judiciário	Supremo Tribunal Federal; Superior Tribunal de Justiça; Conselho Nacional de Justiça; Justiça do Trabalho; Justiça Federal; Justiça Militar da União; Justiça Eleitoral e Justiça do Distrito Federal e Territórios
Poder Legislativo	Senado Federal; Câmara dos Deputados e Tribunal de Contas da União (órgão auxiliar)
Ministério Público da União	Limite único
Conselho Nacional do Ministério Público	Limite único
Defensoria Pública da União	Limite único

Fonte: Art. 107 do ADCT da CF/88 – baseado em Santos, 2020

O §1º do art. 107 define a metodologia de apuração dos limites conforme segue:

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o caput deste artigo 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% (sete inteiros e dois décimos por cento); 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, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

Os limites apresentados no Quadro 11 para o ano de 2017 referem-se as despesas pagas em 2016 corrigidas pelo IPCA (7,2%).

Os limites citados no Quadro 11, aos quais se e refere o caput do art. 107 equivalem, 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 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, ou outro índice que substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária atual. Exemplificando, os limites para 2018 são calculados aplicando-se o IPCA acumulado de julho de 2016 a junho de 2017.

Fonsêca (2017) enfatiza que essa lógica traz previsibilidade ao processo de elaboração do PLOA (Projeto de Lei Orçamentária Anual), cujo calendário prevê o envio da proposta pelo

Poder Executivo ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de cada exercício. Por sua vez Santos (2020), aborda que a definição do período cálculo traz maior transparência e previsibilidade à aplicação da regra, uma vez que permite a aprovação definitiva do orçamento com índice de conhecimento público, dispensando ajustes posteriores, quando da execução.

Segundo Fonsêca (2017), os limites de cada um dos Órgãos e Poderes citados possuem a função de “limitar a autorização orçamentária previamente (tanto para a elaboração da LOA quanto para a abertura de créditos adicionais) e, posteriormente, a sua execução financeira”. O autor enfatiza a importância dessa dupla função na medida em que limita a inscrição de despesas em restos a pagar e demais operações que afetam o resultado primário. Outrossim, conforme o §2º, os limites constitucionais estabelecidos nas prerrogativas dos Órgãos e Poderes quanto à LDO não poderão ser superiores aos estabelecidos pela EC 95/2016. Para tanto, o § 3º apregoa que a mensagem que encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA, demonstrará os valores máximos de programação compatíveis com os limites individualizados calculados na forma do § 1º do art. 107, guardadas as compensações dos §§ 7º a 9º. Sendo que as despesas primárias autorizadas na LOA não poderão exceder os valores máximos demonstrados no respectivo projeto de lei, portanto deve haver coerência entre os limites estabelecidos para execução da despesa e as dotações orçamentárias definidas no processo legislativo.

As restrições orçamentárias impostas pela EC 95/2016 abarcam também a abertura de créditos suplementares ou especiais (§ 5º), proibindo a abertura desses instrumentos que ampliem o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites definidos na forma do §1º do art. 107. Santos (2020) enfatiza que por essa sistemática, caso a peça orçamentária seja aprovada autorizando despesas no exato limite definido pelo NRF (EC 95/2016) e haja, no decorrer da execução do orçamento, a necessidade de abertura de crédito suplementar para o reforço de dotação orçamentária já existente, a respectiva abertura deve ser compensada, necessariamente, pela anulação de despesas de mesma natureza.

O marco inicial dos limites foram as despesas do exercício de 2016, as quais serviram de base para aplicação do índice de correção sendo o primeiro exercício em que os cálculos dos limites foram apurados observando-se também as despesas que não devem ser consideradas na apuração dos limites. O NRF (EC 95/2016) prevê que algumas despesas devem ser excluídas da base de apuração dos limites, essas despesas estão no § 6º do art. 107:

- Inciso I - transferências constitucionais estabelecidas
 - **no § 1º do art. 20 – CF/88** - Participação de Estados, Distrito Federal e Municípios

no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração;

- **no inciso III do parágrafo único do art. 146 – CF/88** - Distribuição da parcela de recursos pertencentes aos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios relativa a instituição de um regime único de arrecadação dos impostos e contribuições;
- **no § 5º do art. 153 – CF/88** - Transferência do montante da arrecadação de imposto sobre o ouro, ao Estado, Município ou Território produtor, quando ele for definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial;
- **no art. 157, incisos I e II do art. 158, e art. 159 – CF/88** - Repartição de receitas tributárias com os Estados, Distrito Federal e Municípios
- **no § 6º do art. 212 – CF/88** - As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação;
- **no inciso XIV do caput do art. 21 – CF/88** - Despesas da União com a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do DF, além de assistência financeira ao DF, por meio de fundo próprio;
- **e as complementações dos incisos V e VII do caput do art. 60, do ADCT – CF/88** - Complemento da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).
 - II - créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal;
 - III - despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e
 - IV - despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

Outra possibilidade de exclusão está prevista no §11 do art. 107, que prevê que o pagamento de restos a pagar inscritos até 31 de dezembro de 2015 poderá ser excluído da verificação do cumprimento dos limites do NRF (EC 95/2016), até o excesso de resultado primário do exercício em relação à meta fixada na LDO. Por outro lado, no dispositivo anterior, § 10 do mesmo artigo, é disciplinado que, para fins de verificação do cumprimento dos limites, serão consideradas as despesas primárias pagas, com a inclusão de restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário no exercício. No comentário sobre o § 10 cabe um destaque ao termo “despesas primárias pagas”, sobre o qual a Nota Técnica SOF/STN EC 95_fev 2017 atribui o conceito de “valor pago”, no qual a despesa é registrada como paga no momento em que a ordem bancária é emitida em favor do credor, configurando que os limites instituídos impostos pelo NRF (EC 95/2016) abarcam as despesas desde a sua origem

legislativa até o instante de sua execução orçamentária, não permitindo existir descompasso entre a execução orçamentária e financeira e decorrente acúmulo de restos a pagar.

Num primeiro momento os ditames da NRF (EC 95/2016) trariam uma dificuldade inicial para os Poderes e Órgãos no cumprimento de seus respectivos limites de despesas primárias estabelecidos. Porém, os §§ 7º a 9º disciplinam uma regra de compensação a ser aplicada nos primeiros três exercícios sob a vigência no NRF (EC 95/2016). Esta regra consiste na inclusão de um dispositivo que permite a compensação do excesso de despesas de um Órgão pelo Poder Executivo, com redução equivalente na sua despesa primária, conforme os valores estabelecidos no PLOA encaminhado pelo Poder Executivo no respectivo exercício. A compensação não excederá a 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento) do limite do Poder Executivo. A LDO poderá dispor sobre a compensação entre os limites individualizados dos órgãos elencados no caput do art. 107, desde que seja respeitado o somatório em cada um dos limites individualizados.

Em relação ao descumprimento dos limites estabelecidos, o NRF (EC 95/2016) disciplina, por meio do seu art. 109, um conjunto de vedações ao Poderes da República como consequência ao descumprimento dos limites anuais individualizadas das despesas primárias. No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, ao infrator (Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do *caput* do art. 107), sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações:

- I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor do NRF;
- II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;
- III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;
- V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;
- VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de

Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;

- VII - criação de despesa obrigatória; e
- VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação.

É possível verificar que as vedações são voltadas predominantemente para as despesas com pessoal, sendo que o órgão punido fica proibido de aumentar esse tipo de despesa, com exceção da reposição de vacâncias. Há também vedação de aumento de despesas obrigatórias, ou o reajuste dessa categoria de despesa já existente, tendo em vista o aumento exponencial desse tipo de despesa nos anos anteriores à promulgação da norma. (FONSÊCA, 2017)

No § 1º do art. 109, as vedações previstas nos incisos I, III e VI do *caput*, quando descumprido qualquer dos limites individualizados dos órgãos elencados nos incisos II, III e IV do *caput* do art. 107, aplicam-se ao conjunto dos órgãos referidos em cada inciso. Conforme Santos (2020), a aplicabilidade das vedações pode ser restrita ao órgão que descumpriu o seu respectivo limite individualizado, pode transbordar do órgão descumpridor para os demais do mesmo poder, pode ser específica para o Poder Executivo e pode ser geral, para todos os poderes.

As vedações ainda podem atingir a criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; e ainda a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária. Também pode ser objeto de vedação a revisão geral anual da remuneração de servidores públicos e subsídios de membros de Poder, caso haja o descumprimento dos limites individualizados. Santos (2020) destaca que as vedações impostas pela EC 95/2016 não são preventivas, mas somente são acionadas quando o teto dos gastos é descumprido, o que pode denotar uma imperfeição da regra.

O art. 110 aborda aplicações mínimas para os serviços de saúde e educação:

Art. 110. - Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão:

I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do *caput* do art. 212, da Constituição Federal; e

II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Conforme essa regra, seriam estabelecidos valores mínimos a serem aplicados em saúde

e educação para o exercício de 2017, os quais equivaleriam aos mínimos constitucionais de 15% da receita corrente líquida daquele ano para a saúde e 18% para a educação. E para os anos posteriores aqueles valores serviriam de base para aplicação da metodologia do NRF (EC 95/2016) para apuração das aplicações mínimas. Cabe ressaltar que o art. 110 trata de aplicação mínima e não limitação de gastos para essas áreas tão necessitadas de serviços públicos de qualidade.

Por sua vez o art. 111 disciplina que a partir do exercício financeiro de 2018, até o último exercício de vigência do Novo Regime Fiscal, a aprovação e a execução previstas nos §§ 9º (percentuais das emendas individuais) e 11 (execução orçamentária e financeira das emendas individuais) das emendas e do art. 166 da Constituição Federal corresponderão ao montante de execução obrigatória para o exercício de 2017, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107. As disposições introduzidas pelo Novo Regime Fiscal não constituirão obrigação de pagamento futuro pela União ou direitos de outrem sobre o erário; como também não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas. (BRASIL, 2016, art. 112)

Por fim, o NRF (EC 95/2016) apregoa que qualquer proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

A aplicação dos preceitos descritos acima, vigentes até 2019, originaram uma série de dados que passaram a ser analisados pelas equipes técnicas do Governo Federal para inclusão da nova meta fiscal instituída pela EC 95/2016 nas avaliações de cumprimentos das metas fiscais já existentes. A Tabela 1 apresenta as metas do NRF (EC 95/2016) para os exercícios de 2017, 2018 e 2019. Os dados de execução orçamentária de 2016 serviram de base para o cálculo dos limites para 2017, sendo que as despesas pagas daquele exercício não estavam sob a égide da nova meta. É possível observar, inclusive, que as despesas pagas em 2016 superaram as despesas apuradas como limite básico do NRF (EC 95/2016).

Tabela 1 – Despesas Primárias Pagas (Poderes e demais Órgãos) x Limites da EC 95/2016

Despesas Pagas x Limites EC 95/2016 (em bilhões)				
	2016	2017	2018	2019
Limite Apurado para o “Teto de Gastos” do NRF	1.222,16	1.301,76	1.347,88	1.407,17
Despesas Primárias Pagas sujeitas ao “Teto de Gastos”	1.222,16	1.258,84	1.287,76	1.373,25
Razão Despesa Paga / Limite EC 95/2016	--	96,70%	95,50%	97,6%
Situação quanto ao cumprimento do teto.	--	Cumpriu	Cumpriu	Cumpriu

Fonte: Respetivos Relatórios de Avaliação do Cumprimento de Metas Fiscais/SOF, adaptado pelo autor

Os dados da Tabela 1 foram extraídos dos respectivos Relatórios de Avaliação do Cumprimento de Metas Fiscais, os quais são preparados e publicados em atendimento ao § 4º do art. 9º da LRF, que determina que o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais, em audiência pública, no Congresso Nacional.

Como já citado anteriormente, o exercício de 2016 serviu de base para apuração dos limites para 2017, os quais foram respectivamente, R\$ 1.214,4 bilhões e R\$ 1.301,8 bilhões, conforme os critérios estabelecidos na EC 95/2016 e com a metodologia descrita na Nota Técnica SOF/STN EC 95_fev 2017.

Em 2017, primeiro exercício com a vigência do NRF (EC 95/2016), pode-se observar na tabela que, a despesa primária paga por cada Poder e Órgão, inclusive restos a pagar pagos, foi inferior ao respectivo valor limite. Dessa forma, fica comprovado o cumprimento do NRF (EC 95/2016) por todos os Órgãos e Poderes no ano de 2017, pois as despesas pagas representaram 96,70% do limite da EC 95/2016. Contudo, cabe ressaltar que, com exceção do Poder Executivo e do Superior Tribunal de Justiça, as despesas pagas dos demais Poderes e Órgãos superaram os limites do NRF (EC 95/2016), sendo necessário fazer-se uso da regra de compensação prevista no § 7º do art. 107.

Na programação orçamentária do exercício de 2018 também houve necessidade de compensação do Poder Executivo em R\$ 2,1 bilhões. Porém, nesse exercício, houve tempo hábil para inclusão dos valores das despesas primárias na LOA 2018, incluindo as compensações, perfazendo os valores máximos de programação compatíveis com os limites individualizados, sendo possível observar que nos dois primeiros anos houve aplicação de regras importantes do NRF (EC 95/2016), as quais permitiram que as despesas pagas ficassem na casa de 95,50% do limite apurado para 2018.

Em 2019 a execução orçamentária também cumpriu o limite do teto, sendo utilizados 97,6% do limite. Esse exercício foi o último que permitiria a utilização de compensação, a qual ocorreu decorrente de abertura de crédito suplementar de R\$ 2,4 milhões em favor do Ministério Público da União com anulação parcial de dotação do Conselho Nacional do Ministério Público, neste caso é possível observar na prática a aplicação do disposto no § 5º do art. 107.

Quanto ao impacto no orçamento público, e mais especificamente na despesa, o NRF (EC 95/2016) um primeiro reflexo está nas observações sobre a LDO como permissão de compensação aos limites individualizados e exclusão de restos a pagar de 2015, observadas as metas daquela lei, como também a exigência de compatibilidade entre as metas definidas na

LDO e os limites estabelecidos pelo NRF (Brasil, 1988, ADCT, art. 107, §§ 9º e 11º). Da mesma forma a LOA é impactada por receber a incumbência de demonstrar os valores compatíveis com os limites estabelecidos (Brasil, 1988, ADCT, art. 107, §§ 3º e 4º).

4.2. Análise Comparativa das Despesas

4.2.1. Tratamento dos dados

O conteúdo desta seção do trabalho consiste no levantamento de dados referentes à despesa primária, despesa liquidada e despesa paga dos exercícios de 2014 a 2019. A ideia de análise é não considerar os números absolutos, os quais refletem os efeitos do crescimento natural decorrente do aumento da população, crescimento vegetativo das folhas de pagamentos, entres outras variáveis ao longo do tempo. Diante disso, os valores dos exercícios anteriores são corrigidos aos patamares de dezembro de 2019, de forma a ter-se uma equiparação do volume, o qual foi submetido à técnica de Análise Horizontal para identificar as potenciais nuances entre os exercícios analisados.

Os valores dos exercícios anteriores são ajustados para o período de dezembro de 2019 por meio da aplicação do índice acumulado do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA. Conforme demonstrado na Tabela 2, a partir do respectivo IPCA oficial de 2014 a 2019 foi calculado o Fator de Correção (FC) que consiste no IPCA acumulado para cada intervalo de tempo. Exemplificando, o Fator de Correção (FC) para o período de 2014 a 2019 é 34,38% que equivale ao IPCA acumulado do período. Por sua vez o Fator de Correção (FC) do período de 2015 a 2019 é de 27,97%, que equivale ao IPCA acumulado dos seis períodos subtraindo-se o IPCA de 2014, e assim sucessivamente.

O Fator de Correção (FC) foi descrito na forma de Índice de Correção (IC) para aplicação na correção dos valores até dezembro de 2019.

Tabela 2 – Fatores de Correção pelo IPCA

Período	IPCA %	IPCA Acumulado %	Fator de Correção (FC) %	Índice de Correção (IC)	Cálculo FC
2014	6,41	6,41	34,380	1,34380	<i>FC 2014-2019 = IPCA acum. Total</i>
2015	10,67	17,08	27,970	1,27970	<i>FC 2015-2019 = IPCA acum. Total - IPCA 2014</i>
2016	6,29	23,37	17,300	1,17300	<i>FC 2016-2019 = IPCA acum. Total - IPCA 2015</i>
2017	2,95	26,32	11,010	1,11010	<i>FC 2017-2019 = IPCA acum. Total - IPCA 2016</i>
2018	3,75	30,07	8,060	1,08060	<i>FC 2018-2019 = IPCA acum. Total - IPCA 2017</i>
2019	4,31	34,38	4,31	1,04310	<i>FC 2019 = IPCA 2019</i>

Fonte: IBGE - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (2022)

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplio.html?=&t=series-historicas>

A análise comparativa das despesas tem enfoque fiscal ao trabalhar com dados das despesas primárias, e também enfoque orçamentário por meio de dados da despesa liquidada e da despesa paga. O NRF (EC 95/2016) estabelece limites para as despesas primárias, porém estabelece uma série de exceções de despesas que não devem ser consideradas na apuração dos limites. Contudo, como o intuito do presente trabalho é identificar os reflexos da aplicação dos ditames no NRF na despesa pública, adotou-se o conceito de despesa primária como toda a despesa não financeira. Os dados referentes à despesa primária são extraídos das Tabelas de Despesas e Transferências Totais da União (critério valor pago) do Tesouro Nacional e considera o valor das despesas primárias pagas mais os restos a pagar pagos no período. Os dados referentes à despesa liquidada e despesa paga são extraídos do respectivo Balanço Orçamentário de cada exercício analisado.

4.2.2. Análise das Despesas Primárias

A Tabela 3 contempla os valores das despesas primárias mais restos a pagar, ambos pagos no período respectivo, como também o total das despesas pagas por exercício.

Tabela 3 - Despesa Primária

Tabela Despesa Primária Total (em bilhões)						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Despesa Primária	1.230,20	1.356,00	1.470,95	1.495,10	1.563,61	1.717,92
Despesa Total	2.278,89	2.390,31	2.679,02	2.561,46	2.701,93	2.823,31

Elaborado pelo autor, Fonte: Tabelas de Despesas e Transferências Totais da União (valores pagos).

Nota: Foram considerados os totais da despesa paga e restos a pagar segundo o resultado da execução orçamentária financeira excetuando as despesas financeiras.

A Tabela 4 consiste em um resumo dos Índices de Correção (IC) dispostos para uma melhor visualização quanto ao exercício a que correspondem.

Tabela 4 – Índice de Correção (IC) IPCA

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Índice de ajuste IPCA	1,3438	1,2797	1,1730	1,1101	1,0806	1,0431

Fonte: Elaborado pelo autor

Os índices da Tabela 4 são multiplicados aos dados da Tabela 3 para obtenção dos valores corrigidos ao ano de 2019, os quais compõem a Tabela 5.

Tabela 5 - Despesas Primárias Corrigidas pelo IPCA

Tabela Despesa Primária Total Valores Ajustados - IPCA Acumulado (em bilhões)						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Despesas Primárias	1.653,14	1.735,27	1.725,42	1.659,71	1.689,63	1.791,97
Despesa Total	3.062,37	3.058,88	3.142,50	2.843,47	2.919,70	2.945,00

Fonte: Elaborado pelo autor

A aplicação da Análise Horizontal na Tabela 6 complementa o tratamento dos dados.

Tabela 6 - Análise Horizontal das Despesas Primárias

Tabela de Análise Horizontal da Despesa Primária												
	2014	AH/ Base	2015	AH/ Variação	2016	AH/ Variação	2017	AH/ Variação	2018	AH/ Variação	2019	AH/ Variação
Despesa Primária	1.653,14	100%	1.735,27	4,97%	1.725,42	4,37%	1.659,71	0,40%	1.689,63	2,21%	1.791,97	8,40%
Despesa Total	3.062,37	100%	3.058,88	-0,11%	3.142,50	2,62%	2.843,47	-7,15%	2.919,70	-4,66%	2.945,00	-3,83%

Fonte: Elaborado pelo autor

Tomando-se como base o exercício de 2014, a Análise Horizontal evidencia que a despesa primária sofre um acréscimo de quase 5% em 2015 e recua para 4,37% em 2016, mantendo-se no mesmo nível em 2017 com um recuo de 4 p.p. (pontos percentuais) em relação a 2016, voltando aos patamares de 2014. Contudo a partir daí, assume uma tendência de alta em relação ao referencial com variação positiva de 2,21% em 2018 e 8,40% em 2019.

Em contrapartida, os movimentos da despesa total evidenciaram variações com uma tendência mais acentuada no sentido da redução dos volumes. Entre 2014 e 2015 o nível da despesa total praticamente não se alterou, mas teve um incremento de 2,62% em 2016. A partir daí a análise demonstra uma variação a menor de mais de 7 p.p. em 2017, mantendo-se abaixo de 2014 em 4,66% em 2018 e 3,83% refletindo a tendência de alta observada para as despesas primárias.

Em 2014 o Governo Federal elevou as projeções das despesas primárias obrigatórias, as quais perfazem historicamente mais de 80% do total das despesas primárias, e refletem diretamente no resultado primário. Ao final do período as projeções se confirmaram elevando os valores das despesas primárias em relação ao período anterior e ocasionando déficit primários nas contas do Governo para àquele exercício. O Governo alegou os reflexos danosos da crise econômica mundial como a redução dos fluxos de comércio e do volume de exportações, para justificar as revisões para baixo do crescimento da economia e consequentemente da arrecadação. Segundo o Tribunal de Contas da União as gestões fiscal e orçamentária apresentaram irregularidades no exercício de 2014, dentre as quais a ampliação dos limites de movimentação de empenho num cenário de déficit primário e abertura créditos suplementares à conta de excesso de arrecadação e de superávit financeiro do exercício anterior, o que ocasionou aumento da despesa primária sem o consequente aumento da receita da mesma natureza.

No exercício de 2015 o cenário foi semelhante ao ano anterior, culminando com resultados fiscais e orçamentários parecidos, refletindo no resultado das despesas totais com 0,1

p.p. a menor que o anterior. Segundo o órgão de fiscalização não houve observância plena aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, e a execução dos orçamentos da União. Contudo, o governo já sinalizava, ao fim de 2015, para adoção de medidas de contenção de gastos com a projeção de economias significativas nas despesas primárias para 2016, sob a argumentação de que a rigidez das despesas primárias demonstra que a elevação gradual do superávit primário nos próximos anos passa necessariamente por uma avaliação estrutural dos gastos públicos.

Assim como em 2014 e 2015, em 2016 a despesa primária executada foi maior que a prevista na LOA. Porém, em menor proporção, como pode ser observado na redução de 0,6% em relação a 2015. Em 2016, foi promulgada a Lei nº 13.291 de 25 de maio de 2016, a qual definia as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária naquele exercício. Devido ao cenário de retração da atividade econômica, de frustração da receita e de dificuldade na contenção das despesas primárias, por meio de referida lei houve autorização para alteração da meta fiscal de um superávit de R\$ 24,0 bilhões para um déficit de R\$ 170,5 bilhões, sendo que o exercício fechou com um déficit primário de 159,5 bilhões. Em 15 de dezembro de 2016 foi promulgada a EC 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal – NRF - com efeitos a partir de 2017.

Segundo o TCU, os limites do NRF (EC 95/2016) surtiram efeito em relação à contenção da despesa primária no primeiro exercício de vigência em 2017. Em que pese o limite apurado contemple uma série de exceções não computadas dentre as despesas primárias, foi possível observar que o estoque total da despesa primária sofreu uma variação 0,4 p.p. em relação a 2014, sendo que a despesa total apresenta uma variação a menor na casa de 7 p.p., corroborando esse movimento o Relatório de Análise das Contas do Presidente da República de 2017 aponta que a relação despesa primária total sobre o PIB caiu de 19,8% em 2016, para 19,5% em 2017.

Em 2018 as despesas primárias executadas foram menores que aquelas fixadas na LOA 2018, com destaque para a redução do pagamento de benefícios previdenciários que, segundo a STN, deve-se à separação entre a programação das despesas e seu efetivo pagamento. Na análise das contas deste exercício, conforme a Corte de Contas, o crescimento da despesa primária total foi menor que a média da série histórica sinalizando uma possível influência dos efeitos do teto de gastos.

Com a série de três exercícios fiscais sob a égide do NRF (EC 95/2016) é possível observar uma tendência de alta na despesa primária total. Os limites da LOA foram

ultrapassados pela execução, sendo um dos motivos o pagamento da revisão do contrato de cessão onerosa celebrado com a Petrobras para exploração de petróleo na área do Pré-Sal. Por fim, em que pese o aumento nas despesas totais em 2019 o cumprimento do teto de gastos foi respeitado.

Em resumo, a análise horizontal com base em 2014 demonstra que despesa primária aumentou de forma geral ao longo dos anos, com pequenas variações positivas e negativas. Por outro lado, a despesa total apresentou uma tendência geral de diminuição, com quedas mais acentuadas em 2017, 2018 e 2019. Essas informações fornecem uma visão geral da evolução das despesas primárias e totais ao longo do período analisado.

A seguir são analisados os números das despesas primárias sujeitas aos limites do NRF (EC 95/2016) conforme apuração da Secretaria do Tesouro Nacional. Os dados receberam o mesmo tratamento de correção anteriormente utilizado, porém tomou-se por base o exercício de 2016 e a partir daí os dados foram corrigidos pelo IPCA a valores de dezembro de 2019.

Tabela 7 – Despesas Primárias Pagas sujeitas ao Teto

Despesas Primárias Pagas sujeitas ao Teto de Gastos (em bilhões)				
	2016	2017	2018	2019
Despesas Primárias Pagas sujeitas ao “Teto de Gastos”	1.222,16	1.258,84	1.287,76	1.373,25

Elaborado pelo autor, Fonte: Tabelas de Despesas e Transferências Totais da União (valores pagos).

Tabela 8 – Resumo Índice IPCA

	2016	2017	2018	2019
Índice de ajuste IPCA	1,173	1,1101	1,0806	1,0431

Elaborado pelo autor, Fonte: IBGE

Tabela 9 – Despesas Primárias sujeitas ao Teto de Gastos corrigida pelo IPCA

Despesas Primárias Pagas sujeitas ao Teto de Gastos corrigida (em bilhões)				
	2016	2017	2018	2019
Despesas Primárias Pagas sujeitas ao “Teto de Gastos”	1.433,59	1.397,44	1.391,55	1.432,73

Elaborado pelo autor

Conforme disposto no art. 107 do ADCT, incluído pela EC 95/2016, as despesas do exercício de 2016 serviram de base referencial na seria aplicada a correção pelo IPCA para o estabelecimento dos limites de despesas para o exercício seguinte. Os fatores de correção utilizados pela STN para apuração dos limites, conforme a EC 95/2016, foram 7,20% sobre a apuração de 2016 para o teto de 2017, 2,95% de 2017 para 2018, e 3,75% de 2018 para 2019.

A partir de 2017 têm-se então a apuração dos limites constituindo uma meta fiscal que deve ser observada na execução da despesa. Segundo as informações da STN na Tabela 1, os limites de despesas primárias pagas foram cumpridos em 2017, 2018 e 2019, com um volume de despesas primárias pagas que consumiram respectivamente 96,7%, 95,5% 97,6% em cada

período.

A Tabela 10 traz a análise horizontal dos dados oficiais das despesas primárias com a correção inflacionária até dezembro de 2019.

Tabela 10 – Análise Horizontal da Despesa Primária sujeita ao Teto de Gastos

Análise Horizontal da Despesa Primária sujeita ao Teto de Gastos								
	2016	AH/ Variação	2017	AH/ Variação	2018	AH/ Variação	2019	AH/ Variação
Despesas Primárias Pagas sujeitas ao “Teto de Gastos”	1433,59	100,00%	1397,44	-2,52%	1391,55	-2,93%	1.432,73	-0,05%

Elaborado pelo autor

A análise horizontal mostra um recuo do montante corrigido em 2,50% de 2016 para 2017. O padrão da nuance persiste em 2018, porém 2019 a variação é quase nula.

Em relação aos resultados da Tabela 6, o movimento foi semelhante à análise horizontal das despesas totais, porém não refletiu a variação das despesas primárias, desconsiderando-se as exceções ao teto de gastos. Como já citado, o nível das despesas primárias teve uma redução significativa em 2018, mas a tendência de alta se confirmou em 2019, em que pese as metas fiscais terem sido atingidas. Conforme relatório do TCU, a expansão das despesas primárias é reflexo da elevação das despesas com a Previdência Social que, dentro da preocupação do Governo Federal desde 2015, fazia parte das reformas necessárias para contenção das despesas primárias. A reforma do sistema de previdência social foi promulgada em dezembro de 2019.

4.2.3. Análise das Despesas Orçamentárias (Liquidada e Paga)

As despesas orçamentárias foram coletadas dos Balanços Orçamentários de cada período. Dentre as Demonstrações Contábeis produzidas pela Contabilidade Pública o Balanço Orçamentário demonstra as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas. A despesa orçamentária é considerada liquidada quando há a verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. O intuito da análise da despesa líquida é identificar as consequências a aplicação do NRF (EC 95/2016) para esse componente do orçamento público.

Cabe salientar que a adequação às novas normas da Contabilidade Aplicada ao Setor Público – CASP, teve momento importante com a adoção do novo Plano de Contas a partir de 2015. Por conta disso, o Balanço Orçamentário de 2014 trazia apenas uma coluna da despesa executada. Assim, os dados referentes à despesa liquidada e despesa paga de 2014 foram

extraídos das Tabelas de Despesas do Tesouro Nacional, guardando proximidade do valor total das despesas com o Balanço Orçamentário da União de 2014.

Tabela 11 - Despesa Liquidada

Tabela Despesa Liquidada (em bilhões)						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Desp. Correntes + Capital	1389,54	1732,35	1935,68	2042,94	2228,00	2293,15
Amortização da Dívida	807,57	571,90	653,82	462,63	448,25	475,16
Despesa Liquidada Total	2197,11	2304,25	2589,50	2505,58	2676,25	2768,31

Fonte: Balanço Orçamentário da União

É possível observar na Tabela 11, mesmo sem o tratamento dos dados, que houve uma acentuada redução das despesas com amortização de dívidas entre 2014 e 2019. Na Tabela são demonstrados os valores corrigidos pela inflação até dezembro de 2019.

Tabela 12 – Despesa Liquidada corrigida pelo IPCA

Tabela Despesa Liquidada – Valores Ajustados - IPCA Acumulado (em bilhões)						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Desp. Correntes + Capital	1867,26	2216,88	2270,55	2267,87	2407,58	2391,18
Amortização da Dívida	1085,21	731,86	766,93	513,57	484,38	495,64
Despesa Liquidada Total	2952,47	2948,74	3037,49	2781,44	2891,96	2887,62

Elaborado pelo autor – Fonte: Balanço Orçamentário da União

A seguir, é apresentada, na Tabela 13, a análise horizontal dos valores das despesas liquidadas tomando-se como base os dados do exercício de 2014.

Tabela 13 - Tabela Análise Horizontal da Despesa Liquidada

Tabela de Análise Horizontal da Despesa Liquidada												
	2014	AH/ Base	2015	AH/ Variação	2016	AH/ Variação	2017	AH/ Variação	2018	AH/ Variação	2019	AH/ Variação
Desp. Corrente + Capital	1867,26	100,00%	2216,88	18,72%	2270,55	21,60%	2267,87	21,45%	2407,58	28,94%	2391,98	28,10%
Amortização da Dívida	1085,21	100,00%	731,86	-32,56%	766,93	-29,33%	513,57	-52,68%	484,38	-55,37%	495,64	-54,33%
Despesa Total	2952,47	100,00%	2948,74	-0,13%	3037,49	2,88%	2781,44	-5,79%	2891,96	-2,05%	2887,62	-2,20%

Elaborado pelo autor

Observa-se inicialmente na análise horizontal das despesas liquidadas que as nuances de variação entre os períodos são muito mais acentuadas. Como citado linhas acima, as despesas com amortização de dívidas têm uma queda acentuada de 32% de 2014 para 2015, estagnando em 2016 e voltando a reduzir em 2017, mantendo o patamar de 50% do liquidado em 2014 nos exercícios de 2017 a 2019. Há que se observar que esse volume reflete o fato de o Governo ter liquidado em 2014 quase que a totalidade da despesa empenhada para esse grupo. Contudo, a mesma política não prevaleceu nos exercícios seguintes originando a elevada diminuição

relativa.

O padrão de variação não se repete para as demais despesas, sendo que os valores conjuntos das despesas correntes e de capital demonstram um acréscimo de 18% de 2014 para 2015, mantendo certa estabilidade nos dois exercícios seguintes e subindo para o patamar de 28% em 2018 e 2019 em relação à base adotada.

Quanto à despesa total houve uma redução de 0,13% de 2014 para 2015. Segundo as Notas Explicativas do Balanço Geral da União, houve economia média de 10% na execução da despesa orçamentária em relação à dotação inicial, o mesmo ocorrendo para 2016. Nesse período, o valor das despesas empenhadas foi menor que em 2017, refletindo no volume das despesas líquidas.

No período de vigência do NRF (EC 95/2016) verifica-se pouca na variação da despesa total, e merece destaque a redução relativa de quase 6% em 2017 refletindo a variação semelhante análise das despesas primárias pagas (vide Tabela 6).

Em 2018 a execução da despesa liquidada volta a aumentar em relação ao exercício anterior, o reflexo na análise horizontal e a redução do montante para 3 p.p. em a 2014. No exercício seguinte, 2019, em números absolutos houve aumento na casa de 5% das despesas liquidadas comparando-se com 2018. No entanto, na análise horizontal houve manteve-se na casa de 2% a menor.

Todos os apontamentos das unidades técnicas nas Notas Explicativas dos exercícios analisados, descrevem as despesas com previdência social como a rubrica responsável pelo crescimento nominal das despesas de um exercício para outro.

No seguimento das análises da despesa orçamentária, as Tabelas 14, 15 e 16 trazem os dados referentes à despesa paga, a qual é entendida como a despesa que teve a autorização de pagamento emitida pela autoridade competente, por meio da ordem de pagamento, e posterior efetivação de crédito em conta bancária do credor. É importante enfatizar que a despesa paga coaduna com o critério do “valor pago” na apuração dos limites do teto de gastos, conforme metodologia adotada pela STN e SOF.

Tabela 14 – Despesa Paga

Tabela Despesa Paga (em bilhões)						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Desp. Correntes + Capital	1359,54	1695,70	1918,36	2021,08	2172,61	2235,75
Amortização da Dívida	807,55	571,90	653,82	462,63	448,25	475,16
Despesa Paga Total	2167,09	2267,60	2572,18	2483,71	2620,86	2710,91

Elaborado pelo autor – Fonte: Balanço Orçamentário da União

Nota: A adequação à CASP se deu em 2015, portanto os dados de 2014 são extraídos das Tabelas de Despesas do Tesouro Nacional.

Tabela 15 – Despesa Paga corrigida pelo IPCA

Tabela Despesa Paga - Valores Ajustados - IPCA Acumulado (em bilhões)						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Desp. Correntes + Capital	1826,95	2169,99	2250,23	2243,60	2347,72	2332,11
Amortização da Dívida	1085,18	731,86	766,93	513,57	484,38	495,64
Despesa Paga Total	2912,14	2901,85	3017,16	2757,17	2832,10	2827,75

Elaborado pelo autor

Na Tabela 16 é apresentada a análise horizontal dos valores das despesas pagas, tendo o exercício de 2014 com base de referência.

Tabela 16 - Análise Horizontal da Despesa Paga

Tabela de Análise Horizontal da Despesa Paga												
	2014	AH/ Variação	2015	AH/ Variação	2016	AH/ Variação	2017	AH/ Variação	2018	AH/ Variação	2019	AH/ Variação
Desp. Corrente + Capital	1826,95	100,00%	2169,99	18,78%	2250,23	23,17%	2243,60	22,81%	2347,72	28,50%	2332,11	27,65%
Amortização da Dívida	1085,18	100,00%	731,86	-32,56%	766,93	-29,33%	513,57	-52,67%	484,38	-55,36%	495,64	-54,33%
Despesa Total	2912,14	100,00%	2901,85	-0,35%	3017,16	3,61%	2757,17	-5,32%	2832,10	-2,75%	2827,75	-2,90%

Elaborado pelo autor

Da análise da despesa paga, em relação ao observado com as despesas liquidadas, é possível verificar que as despesas com amortização da dívida foram pagas na sua totalidade a partir de 2015. Com isso, as nuances em relação a 2014 guardam equidade com o ocorrido com as despesas liquidadas. O comportamento também foi semelhante na despesa total e no somatório das despesas corrente com as de capital.

Cabe destaque à variação positiva em 3,61% em relação a 2014, ocorrida em 2016, neste exercício ocorreu a menor diferença entre as despesas liquidadas e pagas. Esta diferença teoricamente pode levar à redução do estoque de restos a pagar processados, o que se confirmou na prática conforme relatório do TCU.

4.2.4. Descrição dos Resultados Encontrados

Nesta seção é abordada uma correlação das análises horizontais (Tabelas 6, 10, 13 e 16) das despesas trabalhadas. De acordo com a metodologia própria utilizada na análise, pode-se extrair que, em valores reais, os totais sofreram um arrefecimento na tendência de alta no decorrer do período, em que pese as despesas primárias terem apresentado aumento entre 2014 e 2019 nos valores corrigidos. Esse movimento foi observado também na variação das despesas orçamentárias com exceção das amortizações de dívida.

As variações referentes ao exercício de 2016 – ápice da crise fiscal, com o maior déficit do período estudado –, demonstraram movimento semelhante, com crescimentos percentuais em relação a 2014. Em 2017, com as contas públicas e execução orçamentária sob a vigência do teto de gastos, os índices apresentaram redução em relação à base referencial. Essa tendência seguiu em 2018 e 2019 em relação aos totais das despesas estudadas, refletindo o movimento das despesas primárias sujeitas ao teto (Tabela 10).

Entretanto, as despesas primárias totais aumentaram a partir de 2018 em relação ao referencial. Cabe ressaltar que, segundo os órgãos de controle, esse aumento das despesas primárias totais não refletiu negativamente no impacto fiscal porque no crescimento das despesas primárias após a instituição do teto de gastos, ocorreu um gradual rearranjo entre o crescimento das despesas primárias obrigatórias em detrimento das despesas primárias discricionárias.

Depreende-se da análise realizada que o reflexo nas variações encontradas foi similar nos totais das despesas primárias e orçamentárias, porém em suas composições verifica-se que os movimentos não se mostram dependentes das regras instituídas pelo NRF (EC 95/2016) vigente no lapso temporal analisado.

Diante da análise horizontal e cenário descrito na execução das despesas, verifica-se que o Governo Federal agiu com o objetivo de estimular a economia aumentando os gastos públicos. No entanto, essas políticas não foram acompanhadas por receitas correspondentes. Segundo Horta (2017), “dada a rigidez da despesa, aliada a pressões por seu aumento contínuo, o governo se viu em dificuldades para equilibrar as contas públicas”. O autor complementa informando que esse cenário contribuiu para a queda da atividade econômica desde 2011, resultando em déficit primário recorrente em 2014 e 2015, e também em 2016.

Foi possível identificar também que o NRF (EC 95/2016) é uma regra fiscal de despesas, conforme descreve Brochado *et al* (2019), referindo-se à intenção de estabelecer um limite

máximo para o crescimento das despesas ao longo do tempo, para evitar que cresçam além do que seria sustentável. O limite máximo seria o ajuste da despesa a ser fixada pelo IPCA de um ano para o outro, e o crescimento além do sustentável foi contido, como observou-se das variações menores a partir de 2017 e a redução dos déficits primários de 2017 até 2019.

A norma também é uma ação fiscal que estabeleceu limites individualizados dos gastos para um período de 20 exercícios financeiros buscando limitar as despesas públicas primárias e redução da dívida pública, na mesma linha de ABREU *et al* (2019), quando afirmam que ações fiscais são decisões sobre as despesas e as receitas com vistas a garantir estabilidade no uso equilibrado dos recursos públicos (superávits fiscais) e, principalmente, redução da dívida pública.

Em que pese as despesas primárias totais terem aumentado em relação ao volume de 2014, as despesas primárias sujeitas ao teto apresentaram diminuição em relação ao mesmo referencial a partir de 2017 até 2019. Na conceituação de Milfont (2015) as despesas primárias são aquelas que pressionam o resultado primário, alterando o endividamento líquido do Governo.

Os dados referentes à execução das despesas orçamentárias, liquidadas e pagas, foram extraídos dos Balanços Orçamentários da União dos períodos de 2014 a 2019. Da análise dos dados dos Balanços Orçamentários foi constatada a situação descrita por Lima *et al* (2017), de que até 2014, não estavam em conformidade com o atual plano de contas aplicado ao setor público, dificultando a coleta de dados para análise.

Os Balanços Orçamentários estudados atendem aos ditames do 102 da Lei 4.320/1964, e a partir de 2015 com a adoção do novo Planos de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP, e atendem à NBC TSP 13. A ideia central da lei e da norma técnica é condensada por Kohama (2016 in PLATT, 2020) onde Balanço Orçamentário é definido como um quadro de contabilidade com duas seções, onde se distribuem as receitas previstas e as receitas realizadas, como também as despesas fixadas e as realizadas. Dessa forma foi possível fazer o mesmo tratamento de dados na análise horizontal, onde os reflexos do NRF (EC 95/2016) foram identificados na variação menor dos totais das despesas orçamentárias liquidadas e pagas a partir de 2017.

4.3. Análise Comparativa da Dívida Pública

A análise da dívida pública é fundamentada na série dos principais indicadores em relação Produto Interno Bruto – PIB do País no período, que compreende os exercícios de 2014 a 2019. A verificação do comportamento da dívida pública tem como procedimento a comparação dos seus principais indicadores. O propósito da análise desta seção é evidenciar as principais nuances dos índices e eventuais reflexos dos efeitos das normas estabelecidas pela EC 95/2016 em suas variações. De acordo com o referencial teórico levantado, serão analisados os indicadores Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e Dívida Pública Federal (DPF).

Repisando os conceitos dos indicadores utilizados, a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) é o principal indicador de endividamento utilizado pelo governo brasileiro e consiste no saldo resultante do balanceamento entre ativos e passivos do setor público não-financeiro e do Bacen, sendo utilizada para a apuração da Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP), conhecido como resultado nominal “abaixo da linha”. A Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) consiste no total de dívidas de responsabilidade do governo federal (incluindo previdência social), dos estaduais e dos municipais com o setor privado e o setor público financeiro. A seu cargo, a Dívida Pública Federal (DPF) corresponde à soma da dívida mobiliária pública federal interna (emissão de títulos públicos) e da dívida pública federal externa mobiliária (emissão de títulos) e contratual (celebração de contratos). A DPF tem por objetivo suprir as necessidades de financiamento do governo federal, presentes e pretéritas conforme tabela 17.

Tabela 17 – Dívida Pública em relação ao Produto Interno Bruto – PIB

Dívida Pública em relação ao PIB (%)						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG)	57,16	66,51	69,81	74,03	75,43	74,74
Dívida Líquida do Setor Público (DLSP)	32,59	35,64	46,14	51,37	52,77	54,70
Dívida Pública Federal (DPF)	39,70	46,60	49,70	54,00	55,40	57,40

Elaborado pelo autor, Fonte: Banco Central do Brasil e Relatório Anual da Dívida

Os subsídios técnicos para análise das informações relacionadas aos resultados dos indicadores da Dívida Pública foram extraídos dos Relatórios e Pareceres Prévios das Contas da Presidência da República, emitidos pelo TCU, como também dos Relatórios Anuais da

Dívida Pública Federal – RAD's, editados pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Contextualizando a tendência dos indicadores cabe apontar que houve um aumento de 2013 para 2014, na DBGG e na DLSP, respectivamente, de R\$ 504,5 bilhões e R\$ 256,8 bilhões, representando crescimentos de 5,6 p.p. e 2,6 p.p., em relação ao PIB. Ou seja, o viés de aumento da dívida pública vinha ocorrendo antes do período foco do presente trabalho (2014-2019). Segundo os documentos técnicos consultados, o aumento do endividamento bruto decorreu, principalmente, do impacto das operações compromissadas do Bacen e da dívida mobiliária do Tesouro Nacional, além do aumento da dívida bancária e da dívida externa dos governos estaduais. Portanto, fatores que impactam os três indicadores abordados.

Entre 2014 e 2015 o aumento da intervenção da União na atividade econômica por meio da acumulação de ativos e passivos manteve a DLSP sob controle. No entanto, transmitiu para o Tesouro Nacional a carga fiscal representada pela diferença entre a SELIC (taxa do Sistema Especial de Liquidação e Custódia), pela qual a União vende seus títulos (SELIC) e a taxa que a União recebe das instituições financeiras oficiais e de outros programas de fomento (Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP). O custo fiscal, representado pelo diferencial de taxas, expande-se continuamente refletindo no incremento da DLSP, além disso a apropriação dos juros nominais da dívida alcançou a marca de 5,6% do PIB em 2014.

Segundo o RAD 2014, os componentes da DPF (títulos públicos) alcançaram todas as metas relativas a estoque, composição (prefixados, índices de preços, flutuantes e câmbio) e estrutura de vencimentos (prazo médio e percentual vencimento em 12 meses). O estoque da DPF encerrou o ano de 2014 em R\$ 2.295,90 bilhões, dentro dos limites do Plano Anual de Financiamento (PAF) da Dívida Pública Federal. A variação dos resgates de títulos foi maior que a variação das emissões, e houve aumento na apropriação de juros em decorrência da atualização monetária e variação cambial, esses fatores ocasionaram um aumento de 8,15% da DPF em 2014.

Em 2015 a DBGG aumentou R\$ 675,1 bilhões e chegou a R\$ 3.927,5 bilhões, representando 66,5% do PIB. Por sua vez; a DLSP publicada cresceu R\$ 253,7 bilhões e atingiu R\$ 2.136,9 bilhões, ou 35,6% do PIB. Como no ano anterior, importantes variáveis para o endividamento foram os juros nominais e o resultado primário deficitário. A combinação de juros elevados e déficit primário resulta em expansão continuada da dívida bruta e da dívida líquida.

A gestão da DPF em 2015 foi impactada pelas fortes adversidades recorrentes nos

ambientes externo e interno da economia desde o início de 2014, influenciando no não cumprimento de algumas metas do PAF para àquele exercício. Diante desse cenário, o Tesouro Nacional optou por uma estratégia de colocação de títulos em mercado que não adicionasse riscos excessivos à carteira dos detentores, o que exigiria prêmios de risco elevados para inserção desses títulos. Essa ação segurou a deterioração dos riscos da dívida, mas não evitou um crescimento de quase 6 p.p. em relação a 2014.

No exercício de 2016 a DBGG aumentou R\$ 451 bilhões em um ano, chegando a R\$ 4.378,5 bilhões em dezembro, passando de 66,5% para 69,9%, com um crescimento de 3,4 p.p. do PIB. A DLSP, cresceu R\$ 756 bilhões no exercício, atingindo R\$ 2.892,9 bilhões ao final de 2016, ou 46,1% do PIB. Um fato que merece destaque em 2016, com impacto na dívida pública, foi a devolução de forma antecipada do BNDES ao Tesouro Nacional, do montante de R\$ 100 bilhões, referente a empréstimos concedidos nos anos anteriores pelo Tesouro ao referido Banco, sendo parte em títulos, cerca de R\$ 40 bilhões, e parte em espécie, R\$ 60 bilhões. Essa operação teve como efeito uma redução da DBGG, mitigando a alta, enquanto que o seu impacto sobre a DLSP foi nulo, pois apenas cancelou haveres do Tesouro Nacional.

Os R\$ 40 bilhões pagos em títulos impactaram também a DPF, com redução direta em valor equivalente. Contudo, houve aumento do estoque encerrando o ano de 2016 em R\$ 3.112,9 bilhões, dentro dos limites do PAF, mas aumentando em 3 p.p. na relação sobre PIB do ano anterior.

No primeiro ano de vigência dos limites da EC 95/2016, em 2017, ainda sobre reflexos dos períodos anteriores, a DBGG alcançou 74% do PIB. O aumento do endividamento bruto decorreu, principalmente, do impacto da dívida mobiliária do Tesouro Nacional, das operações compromissadas do Bacen e do aumento da dívida bancária dos governos estaduais. As altas taxas de juros nominais, pelas quais o Brasil remunera seus credores, ainda pressionam naquele momento o endividamento, elevando a DLSP em mais de 5 p.p. na relação com o PIB. Os juros nominais do governo geral pagos em 2017 equivaliam a 6,7 % do PIB, a segunda maior proporção do PIB no mundo à época.

Em 2017, destaca-se a redução do custo médio de financiamento da DPF, que pode ser explicada pela redução da inflação e a consequente redução da taxa de juros da economia brasileira no exercício, bem como pela retomada dos indicadores de confiança e da trajetória do crescimento econômico.

O estoque da DPF encerrou o ano de 2017 em R\$ 3.559,3 bilhões, dentro dos limites do

PAF, mas apresentando um crescimento em relação ao ano anterior de 14,3%. Esse crescimento é justificado por emissões e apropriação de juros. As operações de resgate incluem a devolução antecipada de títulos junto ao BNDES se repetiram em 2017 com um impacto sobre o estoque da dívida. Esses recursos recebidos, tanto em espécie quanto em resgate dos títulos recebidos, foram destinados exclusivamente para o pagamento da dívida pública.

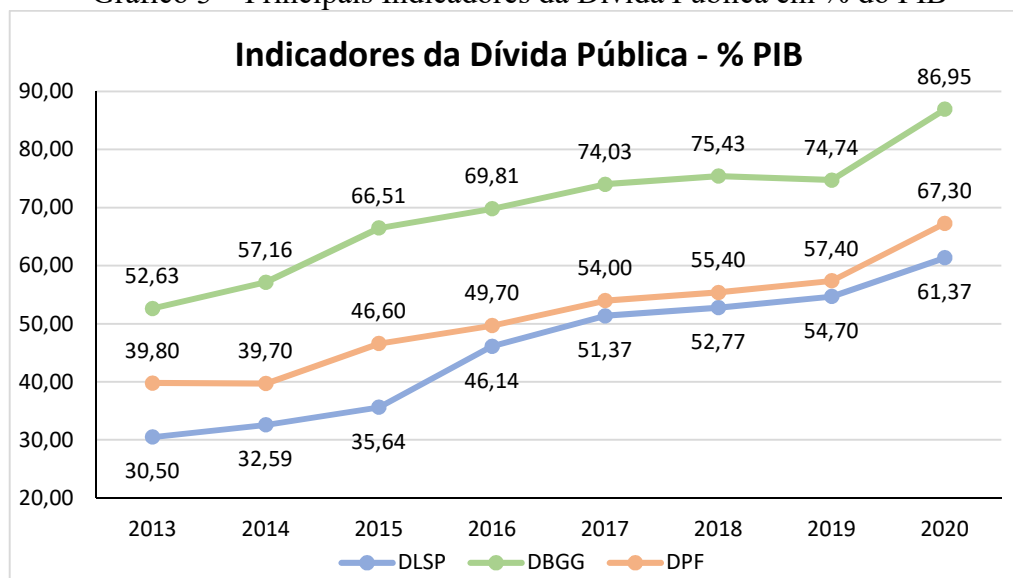
As devoluções realizadas por meio de títulos reduzem diretamente a DPF. E o pagamento em espécie reduzem o estoque de operações compromissadas do Banco Central, uma vez que os recursos ingressam na Conta Única do Tesouro, refletindo em ambos os casos, na diminuição da DBGG no mesmo montante.

A DBGG aumentou em R\$ 417,3 bilhões no exercício, chegando a R\$ 5.272 bilhões ao final de 2018, passando de 74,1% para 75,43% do PIB segundo dados do Bacen. O aumento da DBGG decorreu do impacto da dívida mobiliária do Tesouro Nacional (que aumentou 8,6%) e das operações compromissadas do Bacen (6% de aumento em 2018), além do aumento da dívida externa das três esferas de governo. A DLSP chegou ao final de 2018 em 52,77% do PIB segundo o Bacen. Os juros nominais e o déficit primário contribuíram para o aumento da dívida líquida, porém a variação cambial foi um fator de redução culminando num aumento líquido de quase 2 p.p. na relação com PIB. A DPF em 2018 aumentou de 54% para 55,4% do PIB, segundo a STN, encerrando o ano dentro dos limites do PAF 2018 com as revisões seguindo os exercícios anteriores. O aumento do estoque da DPF foi de 8,9% em relação ao ano anterior, tendo como principal fator explicativo a apropriação de juros e também o efeito de oscilações cambiais.

Em 2019 o cenário dos fatores que influenciam a dívida pública permaneceu o mesmo que em 2018. De acordo com os dados do Bacen, a DBGG aumentou em números absolutos mas reduziu em 0,7 p.p. na relação ao PIB de 2018 para 2019 devido ao crescimento do PIB. Em percentual do PIB, houve aumento da DLSP em 1,9 p.p., passando de 52,77% em dezembro de 2018 para 54,7% ao final de 2019. Nesse exercício, a gestão da DPF apresentou resultados aderentes às expectativas constituídas no PAF 2019, e o estoque da DPF cerca de 10% em relação ao ano anterior refletindo num aumento de 2 p.p. na relação com PIB.

O Gráfico 3 ilustra os dados da tabela e permite um melhor entendimento da evolução dos indicadores da Dívida Pública entre 2013 e 2020. Em que pese o período analisado no estudo compreender o período 2014-2019, no gráfico foram incluídos os extremos de 2013 e 2020 para contextualização do período.

Gráfico 3 – Principais Indicadores da Dívida Pública em % do PIB



Elabora pelo autor, Fonte: Banco Central do Brasil e RAD-TCU 2020

O gráfico mostra uma sequência de crescimento continuado dos indicadores da Dívida Pública, notadamente a partir de 2014 por consequência basicamente do déficit primário e das variações do PIB, segundos órgãos de gestão e controle. Déficits primários ocorreram em todos os exercícios estudados, iniciando em 2014 e tendo seu ápice negativo em 2016, em decorrência do aumento das despesas obrigatórias. Os resultados primários do triênio 2014–2016 foram, respectivamente, de $-0,4\%$; $-1,9\%$ e $-2,5\%$ do PIB. A partir de 2017 até 2019, já com a vigência do teto de gastos, houve uma leve melhora do resultado fiscal, mas sem evitar os déficits primários no período 2017-2019 de $1,8\%$; $1,7\%$ e $1,2\%$ do PIB, respectivamente.

Quanto ao o comportamento do PIB, entre 2014 e 2016 ocorreram as variações indesejadas de $0,14\%$ em 2014; $-3,5\%$ em 2015 e $-3,3\%$ em 2016. De 2017 a 2019 houve leve recuperação apresentando crescimentos de, respectivamente, $1,3\%$, $1,3\%$ e $1,1\%$. Em conclusão, conforme a Corte de Contas Nacional, a retração da economia e o baixo crescimento dificultam a geração de superávits que possam estabilizar a trajetória da dívida como percentual do PIB.

Nos últimos dez anos o Brasil enfrentou um ambiente conturbado no cenário econômico, em especial nos anos que antecederam a edição Novo Regime Fiscal (EC 95/2016), com sucessivos déficits fiscais refletidos no PIB caracterizando uma recessão prolongada. A economia brasileira sofreu contração, com queda no crescimento do PIB, aumento do desemprego e redução da arrecadação de impostos, notadamente entre os anos de 2014 a 2016. Conforme verificado na colocação de Meirelles e Oliveira (2016) trazida por Vairão e Alves

(2017) esse tipo de cenário impacta negativamente as finanças públicas, resultando em um aumento da dívida pública.

Era um cenário descrito por Santos (2020) como de desequilíbrio fiscal, para o qual é necessária a adoção de medidas de ajuste fiscal, justificando a edição da EC 95/2016. Portanto, o intuito dessa norma era de limitar as despesas primárias e com isso aumentar o resultado primário possibilitando o pagamento da dívida pública. Segundo o Relatório do TCU (2019), a partir de 2017 até 2019, o déficit primário diminuiu gradativamente e os indicadores da dívida pública cresceram em percentuais significativamente menores que o período de 2014 a 2016.

Portanto, foi possível identificar correlação entre os fundamentos teóricos apontados, com as justificativas para aplicação da norma e seus reflexos fiscais da EC 95/2016, ao se comparar a execução das despesas primárias e orçamentárias e os índices da dívida pública dos exercícios de 2014 a 2019.

5. CONCLUSÕES

Esta pesquisa tem como objetivo analisar os reflexos do Novo Regime Fiscal (EC 95/2016) na dívida e na despesa pública da União.

Para tanto a pesquisa tem uma abordagem qualitativa de natureza aplicada e descritiva, focando um horizonte temporal longitudinal, e tomou por base análise documental para coleta e tratamento dos dados.

A análise buscou atender três objetivos específicos tendo como resultado o que segue nos parágrafos seguintes desta seção.

A descrição do Novo Regime Fiscal responde ao primeiro objetivo específico do estudo. Frisa-se que o foco temporal observado foi o período compreendido entre os anos típicos de 2014 a 2019, justificando-se por ser um período que abarca três anos antes da edição da norma e três anos sob sua vigência. Por conseguinte, em que pese a edição de normas que alteraram o texto original da EC 95/2016 a partir de 2019, a descrição focou o texto contendo os ditames originais para uma interpretação mais adequada aos resultados dos exercícios estudados. Da descrição efetuada destaca-se a instituição de limites individualizados por órgão e Poder da República; a possibilidade de compensação do Poder Executivo, nos três primeiros exercícios, para suprir limite individualizado não cumprido por algum órgão; a metodologia de cálculo para apuração dos limites de despesas primárias baseado em ajustes pelo IPCA para o ano seguinte, abrangendo a despesa primária paga, os restos a pagar pagos no exercício; o rol de despesas primárias não sujeitas ao teto; e a obrigatoriedade de adequação dos limites estabelecidos na LDO e LOA para os limites do NRF (EC 95/2016).

Em decorrência deste último destaque, as regras do NRF (EC 95/2016) originaram uma série de dados que passaram a ser analisados pelas equipes técnicas do Governo Federal para inclusão da nova meta fiscal instituída pela nas avaliações de cumprimentos das metas fiscais já existentes.

Quanto ao segundo objetivo, o qual consiste em comparar os resultados da execução da despesa primária, da despesa orçamentária e os indicadores da Dívida Pública com os objetivos do NRF (EC 95/2016), com base em três períodos anteriores e três posteriores à vigência da norma, constatou-se que os limites de despesas primárias pagas foram cumpridos nos anos de 2017, 2018 e 2019. Em relação aos resultados das despesas primárias e orçamentárias, os valores foram ajustados pelo IPCA para dezembro de 2019 verificando-se que houve uma redução na sequência nos déficits primários dos períodos sob a égide do NRF, e os aumentos das despesas em todos os períodos foram ocasionados consubstancialmente pelo

crescimento dos gastos com a previdência social e pessoal ativo e pela apropriação de juros no pagamento de dívidas. Quanto à Dívida Pública, houve uma estabilização (pouca variação) dos indicadores da dívida pública em relação ao PIB quebrando a sequência de altas sucessivas desde 2014.

As principais críticas ao NRF (EC 95/2016) observadas na literatura são voltadas à limitação de recursos para prover os serviços básicos à população como saúde, educação, transportes e programas sociais. Desse movimento surgiu o terceiro objetivo específico, que é examinar os reflexos da NRF (EC 95/2016) na execução orçamentária e na Dívida Pública frente aos limites e propósitos estabelecidos pela nova norma.

O exame consistiu no ajuste dos valores das despesas dos exercícios para 2019, sobre os quais foi aplicada uma da Análise Horizontal, tomando 2014 como base, para detectar as variações das despesas primárias e orçamentárias entre 2014 e 2019. No período analisado de 2014 a 2019, verificou-se que de 2014 a 2016 as despesas primárias estavam em crescimento, e a partir de 2017 até 2019 a variação da despesa paga foi menor. Dentre as despesas orçamentárias totais o movimento foi semelhante, o volume das despesas correntes e de capital não acompanhou as mesmas variações das despesas primárias, indicando independência dos reflexos do NRF (EC 95/2016), ou seja, no prisma de análise utilizado, verificou-se que a execução orçamentária seguiu seu curso natural com crescimento nominal das despesas correntes e de capital, indicando que não houve restrição da atividade governamental.

Quanto aos indicadores da dívida pública, foram analisadas a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e a Dívida Pública Federal (DPF) na forma de índice percentual sobre o PIB de cada exercício. Para contextualização, foram trazidos ao Gráfico 3 o extremo anterior (2013) e posterior (2020) da série analisada.

Na evolução da dívida no período, verifica-se quase que uma estagnação de crescimento de 2017 e 2019, em detrimento de uma alta sucessiva vinda de 2014. Nesse sentido é possível depreender, que sob a vigência do NRF (EC 95/2016), houve reflexo positivo no objetivo da contenção do endividamento público, pois a alta apresentada em 2020 foi ocasionada pela retração da economia decorrente dos efeitos da pandemia do Covid-19.

Considera-se que o objetivo geral do estudo foi cumprido com as análises descritas acima, concluindo-se que no contexto da gestão fiscal no Brasil, a despesa primária e a dívida pública têm sido objeto de preocupação e de medidas de controle fiscal, como o NRF (EC 95/2016). O desafio do Governo Federal está na busca da relação sustentável entre a despesa primária e a dívida pública, pois um aumento nas despesas primárias sem um correspondente aumento nas receitas, pode levar a um crescimento da dívida pública. Por sua vez, o controle

da despesa primária é fundamental para evitar um aumento excessivo da dívida pública e garantir a sustentabilidade fiscal, sem que, qualquer política fiscal nesse sentido, não afete a disponibilização de serviços básicos e políticas públicas à sociedade.

Portanto, respondendo à pergunta tema da pesquisa: quais os impactos do NRF (EC 95/2016) na dívida e na despesa pública da União, quanto à eficácia de seus objetivos iniciais? É possível concluir que os preceitos estabelecidos pelo NRF (EC 95/2016) constituíram uma regra fiscal para o orçamento e finanças públicas brasileiras, tendo proporcionado a melhoria, ainda que gradual, da economia entre 2017 e 2019, com a consequente redução das taxas de juros e da inflação. Além disso, o NRF (EC 95/2016) foi compreendido como exemplo de prática de ajuste fiscal no Brasil, pois contribuiu no caminho para sustentabilidade da dívida pública e para a contenção do crescimento das despesas primárias, os quais se elevavam em ritmo alarmante até 2016.

O presente trabalho não tem a pretensão de esgotar assunto tão amplo e complexo, porém seus resultados podem servir de base comparativa para pesquisas futuras, as quais podem focar nos reflexos das despesas primárias obrigatórias em relação às despesas primárias discricionárias, pois nessa relação podem residir os efeitos danosos de regras como as instituídas pelo NRF (EC 95/2016). Ademais, cabe observar a promulgação da Emenda Constitucional 126/2022 que, entre outras providências, prevê a proposição de um novo arcabouço fiscal pelo Poder Executivo. O novo arcabouço fiscal está em tramitação no Congresso Nacional por meio do Projeto de Lei Complementar - PLP 93/2023. A nova norma institui o Regime Fiscal Sustentável que, em suma, é um mecanismo de controle do endividamento que substitui o Teto de Gastos, atualmente em vigor, por um regime fiscal sustentável focado no equilíbrio entre arrecadação e despesas. Neste sentido, o presente trabalho pode servir de base de comparação para os exercícios vindouros sob a égide da nova norma.

REFERÊNCIAS

_____. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP - Secretaria do Tesouro Nacional - Ministério da Fazenda – 8ª edição. Válido a partir do exercício de 2019.

_____. Manual de Despesa Nacional: Aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios - Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal. – 1. ed. – Brasília, 2008. Disponível em:

www.cjf.jus.br/cjf/orcamento-e-financas/manuais/Manual_Despesa_Nacional.pdf. Acesso 22/04/2023

_____. Manual Técnico de Orçamento – MTO - Secretaria de Orçamento Federal - Ministério da Economia – 9ª versão Edição 2022. Disponibilizada em 05 de agosto de 2021.

_____. Nota Técnica EC 95_fev 2017– Secretaria de Orçamento Federal/Ministério do Planejamento - Secretaria do Tesouro Nacional/Ministério da Fazenda – Brasília, 01 de fevereiro de 2017. Disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/8675a0a4-31c5-4593-a24d-fb8e17376eca/resource/14c5c90f-ebd8-48b6-aded-c1f9de88ff6c/download/Nota-Tecnica-EC-95fev-2017.pdf>. Acesso em 24/04/2023.

_____. TESOURO NACIONAL – Tesouro Transparente – Dívida em Vídeos - O que é dívida pública? Qual é o seu papel? (pdf). Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/videos/a-divida-em-videos>. Acesso em 13/12/2022.

_____. TESOURO NACIONAL – Tesouro Transparente – Balanço Geral da União. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/balanco-geral-da-uniao-bgu-anual/2021/114> - Acesso em 27/03/2023.

_____. TESOURO NACIONAL – Tesouro Transparente – Relatório Anual da Dívida Pública. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-anual-da-divida-rad> - Acesso em 27/03/2023.

_____. TESOURO NACIONAL – Tesouro Transparente – Tabelas de Despesas e Transferências Totais da União (valores pagos). Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/despesas-e-transferencias-totais> Acesso em 15/03/2023.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – Relatórios e Pareceres Prévio sobre as Contas do Governo da República - Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas-e-fiscalizacao/contas-do-presidente-da-republica/> - Acesso em 02/03/2023.

ABREU, W.M. de, & GOMES, R.C. (2014). Orçamento público: análise da formulação de estratégias sob a perspectiva do planejamento emancipatório e desenvolvimentista. - Revista do Serviço Público, 61(3), p. 269-286, 2010 Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v61i3.50>. Acesso em: 12 abr. 2023

ABREU, W.M. & GUIMARÃES, D.R. - Gestão do Orçamento Público - Brasília: ENAP, 2014. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2144>. Acesso em: 30 mar. 2023.

ABREU, W.M. de, GOMES, R.C., RIBEIRO, D.C., MATIAS-PEREIRA, J., SOUZA, F.J.B. de, - Participação política e gestão fiscal explicam desenvolvimento social nos municípios brasileiros? – Revista do Serviço Público, Brasília, 70(1), p. 83-102, jan/mar, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5382>. Acesso em: 11 abr. 2023.

AFONSO, J. R. – Orçamento Público no Brasil. História e premência de reforma - Espaço Jurídico Journal of Law [EJL], 17(1), p. 9–28. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.18593/ejll.v17i1.9555>. Acesso: 12 abr. 2023

BAGGIO, A.F. & LAMPERT, A.L. - Planejamento organizacional. – Ijuí : Ed. Unijuí, 2010. Disponível em: <https://bibliodigital.unijui.edu.br:8443/xmlui/handle/123456789/162>. Acesso em: 24 mar. 2023.

BRASIL (1964). Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL (1988). [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 02 fev. 2023

BRASIL (2000). Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm Acesso em: 20 mar. 2023.

BRASIL (2007). Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Complementar nº 241, 15 de junho de 2016. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>. Acesso em: 20 nov. 2022.

BRASIL (2016). Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 05 ago. 2021.

BRASIL (2020a). Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm. Acesso em: 21 mar. 2023.

BRASIL (2020b). Ministério da Economia e Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Exposição de Motivos EMI nº 00083/2016 MF MPDG. Brasília, DF: MF MPDG, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/expmotiv/emi/2016/83.htm. Acesso em: 12 dez. 2022.

BRASIL (2022a). Lei Ordinária nº 14.436, de 9 de agosto de 2022. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2023 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14436.htm. Acesso em: 24 mar. 2023.

BRASIL (2022b). Congresso Nacional. Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2022, 29 de novembro de 2022. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2022. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pec-32-2022>. Acesso em: 24 mar. 2023.

BRASIL (2022c). Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022. Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm. Acesso em: 24 mar. 2023.

BROCHADO, A., BARBOSA, F.F.R., LEISTER, M.D., MARCOS, R.P., MOTA, T.O., SBARDELOTT, T., e ARAÚJO, V.L.A. - Regras Fiscais: uma proposta de arcabouço para o caso brasileiro – Textos para Discussão 31/2022 – Tesouro Nacional, 2019. Disponível em <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/textos/issue/view/texto31>. Acesso em 29/11/2022.

CALDEIRA, A.A., D'AVILA, A.C., ABREU, C.A., ALBUQUERQUE, J.R. - A Dívida Pública e o controle exercido pelo TCU - Revista do Tribunal de Contas da União, Brasil, ano 43, núm. 121, maio/agosto 2011. Disponível em <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/179>. Acesso em 30/11/2022.

CAMPAGNONI, Mariana; PLATT NETO, Orion G; CRUZ, Flávio. A observância dos limites para as despesas com pessoal entre Poderes e órgãos da União no período de 2000 a 2013. Cadernos da Escola do Legislativo – v. 16, n. 26, p.137-171, ago/dez 2014.

CAMARGO, Arthur M. A utilidade das Informações Contábeis como suporte à gestão patrimonial: Um estudo de Caso sobre o Superior Tribunal Militar. Revista Brasileira de Contabilidade, nº 225, p. 11-24, mai-jun 2017.

FERNANDES, A.S.A. & SOUZA, T.S. - Ciclo orçamentário brasileiro - Brasília: Enap, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4280>. Acesso em: 23 mar. 2023.

FONSÊCA, A.C. de C. - A Emenda Constitucional nº 95 com o mecanismo de revitalização do Regime de Metas Fiscais - Cadernos de Finanças Públicas/Tesouro Nacional - Vol 17, nº 3 (maio-agosto/2017), Brasília-DF. Disponível em: <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/view/31/10>. Acesso em 20/08/2021.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. Ed. – São Paulo: Atlas, 2004.

GOMES, J.W.F., PEREIRA, R.A.C., BEZERRA, A.R., LUCIO, F.G.C., SARAIVA, F.A.M. – Efeitos Fiscais e macroeconômicos da emenda constitucional do teto dos gastos (nº 95/2016). Revista Nova Economia, v. 30, nº 3, p. 893-920. Belo Horizonte/MG, 2020.

HORTA, Guilherme T.L. – Regras Fiscais no Brasil: uma análise da PEC 241. Revista do BNDES, n. 47, junho de 2017, p. 259-308, Brasília/DF.

IUDÍCIBUS, S. Teoria da contabilidade. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

LAURE, K.; MAGALHÃES, E.P. ; SILVA, S.P; VEIGA, S. C.; WAKIM, R. V.; Arthur M. Reflexos da Lei de Responsabilidade Fiscal nas Contas Públicas: um estudo do Município de Teófilo Otoni (MG). Revista Brasileira de Contabilidade, nº 202, p. 59-73, jul-ago 2013.

LIMA, V.S.; FIGUEIREDO, V.S. e SANTOS, W.J.L. - O Impacto dos Restos a Pagar na Diminuição dos Recursos Financeiros Durante a Execução do Orçamento Público Federal. XIV Congresso USP de Iniciação Científica em Contabilidade. São Paulo, 26 a 28 de julho de 2017. Disponível em: <https://congressosp.fipecafi.org/anais/17UspInternational/ArtigosDownload>. Acesso em 29/11/2022.

LIMA, M.C.O.P. de - O regime econômico adotado no Brasil e sua relação com a dívida pública brasileira no século XXI. - Monografia. Universidade Federal de Ouro Preto. Centro de Educação Aberta e a Distância. Graduação em Administração Pública - 2020 . Disponível em: https://www.monografias.ufop.br/bitstream/35400000/2733/6/MONOGRAFIA_RegimeEcon%C3%B4micoAdotado.pdf . Acesso em 08/05/2023.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 4, nº 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. DOI:10.5380/rinc.v4i1.50289.

MILFONT, Renan B. - Análise das Despesas Primárias da União no período de 1997 a 2014 – Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – Senado Federal - Orçamento em Discussão nº 21. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-21-2015-analise-das-despesas-primarias-da-uniao-no-periodo-de-1997-a-2014/view>. Acesso : 11/05/2023.

NASCIMENTO, M. de N.S.; e BOENTE, D.R. – Fatores associados aos erros de previsão orçamentária da receita do setor público - Administração Pública e Gestão Social, vol. 14, núm. 2, abril-junho, Universidade Federal de Viçosa/MG, 2022. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/66485>. Acesso em 20/04/2023.

PLATT NETO, Orion Augusto. Contabilidade Pública: atualizada e focada. 24. ed. rev. e atual. Florianópolis: Edição do autor, 2021. Livro didático da Disciplina de Contabilidade Pública II.

PLATT NETO, O. P., CRUZ, Flávio. A expressividade das Despesas com Educação no Orçamento do Governo Federal. Revista Brasileira de Contabilidade, n.173, p. 51-63, set-out 2008.

SACRAMENTO, A. R. S.; RAUPP, F. M.; ALMEIDA, D. R.; LYRIO NETO, A. A. Receita tributária própria em tempos de Covid-19: um estudo com as capitais brasileiras a partir das análises horizontal e vertical. *Revista Gestão & Planejamento*, v. 23, nº 1, p. 284-295, 2022.

Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/67066/receita-tributaria-propria-em-tempos-de-covid-19--um-estudo-com-as-capitais-brasileiras-a-partir-das-analises-horizontal-e-vertical> - acesso em 19/04/2023.

SANCHES, Osvaldo M. - O Ciclo Orçamentário: Uma Reavaliação a luz da Constituição de 1988. Artigo publicado, originalmente, na REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA da FGV/RJ de out/dez de 1993 e tornado disponível à ABOP para publicação também em sua revista em 25/11/94. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/artigos/antes-de-2005/Artigo070.pdf>. Acesso: 14 abr. 2023

SANTOS, João Ricardo Carvalho Lima. Novo Regime Fiscal: Contexto e Resultados Recentes. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) – Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, Brasília DF.

SILVA, M.C.; NASCIMENTO J.C.H.B do; e SILVA, J.D.G. – Fatores Determinantes da Política de Execução Orçamentária no Brasil (1980-2018) - *Revista Contabilidade Vista & Revista*, ISSN 0103-734X, Universidade Federal de Minas Gerais, 104 Belo Horizonte, v. 32, n. 1, p. 104-131, jan./abr. 2021. Disponível em <http://www.spell.org.br/documentos/ver/61623> Acesso em 25/04/2023

SILVA, J. A. - A Hipótese do Grau de Endividamento e o Setor Público: Uma Análise do Nível de Endividamento dos Governos Estaduais - *Revista Contabilidade Vista & Revista*, ISSN 0103-734X, UFMG, Belo Horizonte, v. 23, nº 4, p. 73-101, out/dez. 2012. Disponível em <http://www.spell.org.br/documentos/ver/9892>. Acesos em 08/05/2023

SOUZA, Paula de; PLATT NETO, Orion G. A Composição e a Evolução das Despesas com Pessoal no Estado de Santa Catarina de 2000 a 2011. *Revista Catarinense da Ciência Contábil – CRCSC – Florianópolis*, v. 11, n. 33, p. 66-81, ago/nov 2012.

THEODORO, A. P.; PEREIRA, M. I.; SILVA, C. A.; ROSA, F. S. Institucionalização do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público: Análise da Percepção dos Gestores e Contadores de Santa Catarina. *Revista Mineira de Contabilidade*, v. 20, nº 2, p. 70-82, 2019.

VAIRÃO JUNIOR, N. S., ALVES, F. J. S. – A Emenda Constitucional 95 e seus efeitos – *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis (on line)*. – Rio de Janeiro, v. 22, nº 2, p. 54-75, maio/agosto 2017.

VAILATTI, J. L., ROSA, F. S., VICENTE, E.F.R., A Teoria Institucional aplicada à Contabilidade Gerencial: Análise da Contribuição Teórica e Metodológica de Publicações Internacionais ocorridas no período de 2006 a 2015. – *Revista Catarinense de Ciência Contábil – Florianópolis/SC* - v. 16, n. 47. P. 97-111 – jan/abr 2017.

VILELLA, Caio. & VAZ, Camila - Regras Fiscais no Brasil: Prática e Teoria – Textos para Discussão 39/2021 – Instituto de Economia, UFRJ – TD 039/2021 – Rio de Janeiro/RJ – p. 2-37 – dezembro, 2021. Disponível em: <https://www.ie.ufrj.br/images/IE/TDS/2021>. Acesso 20 mar. 2023

VISENTINI, M. S., SÖTHE, A., SCHELD, L. L., & FENNER, V. U. Transparência na Gestão Pública: Evidências da Produção Científica Nacional e Agenda de Pesquisa. Revista Gestão & Conexões – Management and Connections Journal. Vitória/ES, v. 10, n. 1. Jan/abr., p. 72-100., 2021

APÊNDICE

Texto original da EC 95/2016	Texto da EC 95/2016 – compilado com as alterações atuais
Art. 106. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Art. 106. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (Vide Emenda Constitucional nº 126, de 2022)
Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:	Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias (Vide Emenda Constitucional nº 126, de 2022)
I - do Poder Executivo;	
II - do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário;	
III - do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo;	
IV - do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e	
V - da Defensoria Pública da União.	
§ 1º Cada um dos limites a que se refere o caput deste artigo 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% (sete inteiros e dois décimos por cento); 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, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.	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), publicado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, apurado no exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 113, de 2021)
§ 2º Os limites estabelecidos na forma do inciso IV do caput do art. 51, do inciso XIII do caput do art. 52, do § 1º do art. 99, do § 3º do art. 127 e do § 3º do art. 134 da Constituição Federal não poderão ser superiores aos estabelecidos nos termos deste artigo.	
§ 3º A mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária demonstrará os valores máximos de programação compatíveis com os limites individualizados	

calculados na forma do § 1º deste artigo, observados os §§ 7º a 9º deste artigo.	
§ 4º As despesas primárias autorizadas na lei orçamentária anual sujeitas aos limites de que trata este artigo não poderão exceder os valores máximos demonstrados nos termos do § 3º deste artigo.	
§ 5º É vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de que trata este artigo.	
§ 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:	
I - transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do caput do art. 21, todos da Constituição Federal, e as complementações de que tratam os incisos V e VII do caput do art. 60, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;	I - transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do caput do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do caput do art. 21 e as complementações de que tratam os incisos IV e V do caput do art. 212-A, todos da Constituição Federal; (Redação dada pela Emenda constitucional nº 108, de 2020)
II - créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal;	
III - despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e	
IV - despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.	
	V - transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios de parte dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2º do art. 1º da Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010, e a despesa decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa de que trata a mesma Lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019)
	VI - despesas correntes ou transferências aos fundos de saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, destinadas ao pagamento de despesas com pessoal para cumprimento dos pisos nacionais salariais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira, de acordo com os §§ 12, 13, 14 e 15 do art. 198 da Constituição Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 127, de 2022)
	§ 6º-A Não se incluem no limite estabelecido no inciso I do caput deste artigo, a partir do exercício financeiro de 2023: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)
	I - despesas com projetos socioambientais ou relativos às mudanças climáticas custeadas com recursos de doações, bem como despesas com projetos custeados com

	recursos decorrentes de acordos judiciais ou extrajudiciais firmados em função de desastres ambientais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)
	II - despesas das instituições federais de ensino e das Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs) custeadas com receitas próprias, de doações ou de convênios, contratos ou outras fontes, celebrados com os demais entes da Federação ou entidades privadas; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)
	III - despesas custeadas com recursos oriundos de transferências dos demais entes da Federação para a União destinados à execução direta de obras e serviços de engenharia. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)
	§ 6º-B Não se incluem no limite estabelecido no inciso I do caput deste artigo as despesas com investimentos em montante que corresponda ao excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária, limitadas a 6,5% (seis inteiros e cinco décimos por cento) do excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício de 2021. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)
	§ 6º-C As despesas previstas no § 6º-B deste artigo não serão consideradas para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário estabelecida no caput do art. 2º da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)
§ 7º Nos três primeiros exercícios financeiros da vigência do Novo Regime Fiscal, o Poder Executivo poderá compensar com redução equivalente na sua despesa primária, consoante os valores estabelecidos no projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo no respectivo exercício, o excesso de despesas primárias em relação aos limites de que tratam os incisos II a V do caput deste artigo.	
§ 8º A compensação de que trata o § 7º deste artigo não excederá a 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento) do limite do Poder Executivo.	
§ 9º Respeitado o somatório em cada um dos incisos de II a IV do caput deste artigo, a lei de diretrizes orçamentárias poderá dispor sobre a compensação entre os limites individualizados dos órgãos elencados em cada inciso.	
§ 10. Para fins de verificação do cumprimento dos limites de que trata este artigo, serão consideradas as despesas primárias pagas, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário no exercício.	
§ 11. O pagamento de restos a pagar inscritos até 31 de dezembro de 2015 poderá ser excluído da verificação do cumprimento dos limites de que trata este artigo, até o excesso de resultado primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do exercício em relação à meta fixada na lei de diretrizes orçamentárias.	§ 11. O pagamento de restos a pagar inscritos até 31 de dezembro de 2015 poderá ser excluído da verificação do cumprimento dos limites de que trata este artigo, até o excesso de resultado primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do exercício em relação à meta fixada na lei de diretrizes orçamentárias. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

	§ 12. Para fins da elaboração do projeto de lei orçamentária anual, o Poder Executivo considerará o valor realizado até junho do índice previsto no inciso II do § 1º deste artigo, relativo ao ano de encaminhamento do projeto, e o valor estimado até dezembro desse mesmo ano. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 113, de 2021)
	§ 13. A estimativa do índice a que se refere o § 12 deste artigo, juntamente com os demais parâmetros macroeconômicos, serão elaborados mensalmente pelo Poder Executivo e enviados à comissão mista de que trata o § 1º do art. 166 da Constituição Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 113, de 2021)
	§ 14. O resultado da diferença aferida entre as projeções referidas nos §§ 12 e 13 deste artigo e a efetiva apuração do índice previsto no inciso II do § 1º deste artigo será calculado pelo Poder Executivo, para fins de definição da base de cálculo dos respectivos limites do exercício seguinte, a qual será comunicada aos demais Poderes por ocasião da elaboração do projeto de lei orçamentária. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 113, de 2021)
	Art. 107-A. Até o fim de 2026, fica estabelecido, para cada exercício financeiro, limite para alocação na proposta orçamentária das despesas com pagamentos em virtude de sentença judiciária de que trata o art. 100 da Constituição Federal, equivalente ao valor da despesa paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos, corrigido, para o exercício de 2017, em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento) e, para os exercícios posteriores, pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, apurado no exercício anterior a que se refere a lei orçamentária, devendo o espaço fiscal decorrente da diferença entre o valor dos precatórios expedidos e o respectivo limite ser destinado ao programa previsto no parágrafo único do art. 6º e à seguridade social, nos termos do art. 194, ambos da Constituição Federal, a ser calculado da seguinte forma: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)
	I - no exercício de 2022, o espaço fiscal decorrente da diferença entre o valor dos precatórios expedidos e o limite estabelecido no caput deste artigo deverá ser destinado ao programa previsto no parágrafo único do art. 6º e à seguridade social, nos termos do art. 194, ambos da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)
	II - no exercício de 2023, pela diferença entre o total de precatórios expedidos entre 2 de julho de 2021 e 2 de abril de 2022 e o limite de que trata o caput deste artigo válido para o exercício de 2023; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)
	III - nos exercícios de 2024 a 2026, pela diferença entre o total de precatórios expedidos entre 3 de abril de dois anos anteriores e 2 de abril do ano anterior ao exercício e o limite de que trata o caput deste artigo válido para o mesmo exercício. (Incluído)

	pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)
	§ 1º O limite para o pagamento de precatórios corresponderá, em cada exercício, ao limite previsto no caput deste artigo, reduzido da projeção para a despesa com o pagamento de requisições de pequeno valor para o mesmo exercício, que terão prioridade no pagamento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)
	§ 2º Os precatórios que não forem pagos em razão do previsto neste artigo terão prioridade para pagamento em exercícios seguintes, observada a ordem cronológica e o disposto no § 8º deste artigo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)
	§ 3º É facultado ao credor de precatório que não tenha sido pago em razão do disposto neste artigo, além das hipóteses previstas no § 11 do art. 100 da Constituição Federal e sem prejuízo dos procedimentos previstos nos §§ 9º e 21 do referido artigo, optar pelo recebimento, mediante acordos diretos perante Juízos Auxiliares de Conciliação de Pagamento de Condenações Judiciais contra a Fazenda Pública Federal, em parcela única, até o final do exercício seguinte, com renúncia de 40% (quarenta por cento) do valor desse crédito. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)
	§ 4º O Conselho Nacional de Justiça regulamentará a atuação dos Presidentes dos Tribunais competentes para o cumprimento deste artigo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)
	§ 5º Não se incluem no limite estabelecido neste artigo as despesas para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11, 20 e 21 do art. 100 da Constituição Federal e no § 3º deste artigo, bem como a atualização monetária dos precatórios inscritos no exercício. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)
	§ 6º Não se incluem nos limites estabelecidos no art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias o previsto nos §§ 11, 20 e 21 do art. 100 da Constituição Federal e no § 3º deste artigo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)
	§ 7º Na situação prevista no § 3º deste artigo, para os precatórios não incluídos na proposta orçamentária de 2022, os valores necessários à sua quitação serão providenciados pela abertura de créditos adicionais durante o exercício de 2022. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)
	§ 8º Os pagamentos em virtude de sentença judiciária de que trata o art. 100 da Constituição Federal serão realizados na seguinte ordem: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)
	I - obrigações definidas em lei como de pequeno valor, previstas no § 3º do art. 100 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)
	II - precatórios de natureza alimentícia cujos titulares, originários ou por sucessão hereditária, tenham no mínimo 60 (sessenta) anos de idade, ou sejam portadores

	de doença grave ou pessoas com deficiência, assim definidos na forma da lei, até o valor equivalente ao triplo do montante fixado em lei como obrigação de pequeno valor; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)
	III - demais precatórios de natureza alimentícia até o valor equivalente ao triplo do montante fixado em lei como obrigação de pequeno valor; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021) (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)
	IV - demais precatórios de natureza alimentícia além do valor previsto no inciso III deste parágrafo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)
	V - demais precatórios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)
Art. 108. O Presidente da República poderá propor, a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal, projeto de lei complementar para alteração do método de correção dos limites a que se refere o inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Parágrafo único. Será admitida apenas uma alteração do método de correção dos limites por mandato presidencial.	Art. 108. (Revogado pela Emenda Constitucional nº 113, de 2021)
Art. 109. No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações:	Art. 109. Se verificado, na aprovação da lei orçamentária, que, no âmbito das despesas sujeitas aos limites do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a proporção da despesa obrigatória primária em relação à despesa primária total foi superior a 95% (noventa e cinco por cento), aplicam-se ao respectivo Poder ou órgão, até o final do exercício a que se refere a lei orçamentária, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021) (Vide Emenda Constitucional nº 126, de 2022)
I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;	I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)
II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;	
III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;	
IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;	IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

	a) as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)
	b) as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)
	c) as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)
	d) as reposições de temporários para prestação de serviço militar e de alunos de órgãos de formação de militares; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)
V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;	
VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;	VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, de servidores e empregados públicos e de militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)
VII - criação de despesa obrigatória; e	
VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal.	
	IX - aumento do valor de benefícios de cunho indenizatório destinados a qualquer membro de Poder, servidor ou empregado da administração pública e a seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)
§ 1º As vedações previstas nos incisos I, III e VI do caput, quando descumprido qualquer dos limites individualizados dos órgãos elencados nos incisos II, III e IV do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aplicam-se ao conjunto dos órgãos referidos em cada inciso.	§ 1º As vedações previstas nos incisos I, III e VI do caput deste artigo, quando acionadas as vedações para qualquer dos órgãos elencados nos incisos II, III e IV do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aplicam-se ao conjunto dos órgãos referidos em cada inciso. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)
§ 2º Adicionalmente ao disposto no caput, no caso de descumprimento do limite de que trata o inciso I do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ficam vedadas:	§ 2º Caso as vedações de que trata o caput deste artigo sejam acionadas para o Poder Executivo, ficam vedadas: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)
I - a criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como	

a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; e	
II - a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.	
§ 3º No caso de descumprimento de qualquer dos limites individualizados de que trata o caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fica vedada a concessão da revisão geral prevista no inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal.	§ 3º Caso as vedações de que trata o caput deste artigo sejam acionadas, fica vedada a concessão da revisão geral prevista no inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)
§ 4º As vedações previstas neste artigo aplicam-se também a proposições legislativas.	§ 4º As disposições deste artigo: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)
	I - não constituem obrigação de pagamento futuro pela União ou direitos de outrem sobre o erário; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)
	II - não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)
	III - aplicam-se também a proposições legislativas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)
	§ 5º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do caput e no § 2º deste artigo não se aplica a medidas de combate a calamidade pública nacional cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)
Art. 110. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão:	
I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do caput do art. 212, da Constituição Federal; e	
II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
Art. 111. A partir do exercício financeiro de 2018, até o último exercício de vigência do Novo Regime Fiscal, a aprovação e a execução previstas nos §§ 9º e 11 do art. 166 da Constituição Federal corresponderão ao montante de execução obrigatória para o exercício de 2017, corrigido na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Art. 111. A partir do exercício financeiro de 2018, até o exercício financeiro de 2022, a aprovação e a execução previstas nos §§ 9º e 11 do art. 166 da Constituição Federal corresponderão ao montante de execução obrigatória para o exercício de 2017, corrigido na forma estabelecida no inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)

	Art. 111-A. A partir do exercício financeiro de 2024, até o último exercício de vigência do Novo Regime Fiscal, a aprovação e a execução previstas nos §§ 9º e 11 do art. 166 da Constituição Federal corresponderão ao montante de execução obrigatória para o exercício de 2023, corrigido na forma estabelecida no inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)
Art. 112. As disposições introduzidas pelo Novo Regime Fiscal:	Art. 112. As disposições introduzidas pelo Novo Regime Fiscal: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)
I - não constituirão obrigação de pagamento futuro pela União ou direitos de outrem sobre o erário; e	
II - não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas.	
Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.	
Art. 114. A tramitação de proposição elencada no caput do art. 59 da Constituição Federal, ressalvada a referida no seu inciso V, quando acarretar aumento de despesa ou renúncia de receita, será suspensa por até vinte dias, a requerimento de um quinto dos membros da Casa, nos termos regimentais, para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal.	