

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Gustavo Jorge Silva

**O ORÇAMENTO BRASILEIRO E AS TEORIAS ECONÔMICAS INSURGENTES:
PROPOSTAS E LIMITES**

Porto Alegre

2021

Gustavo Jorge Silva

**O ORÇAMENTO BRASILEIRO E AS TEORIAS ECONÔMICAS INSURGENTES:
PROPOSTAS E LIMITES**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Administração Pública no Século 21.

Orientador: Prof. Dr. Diogo Joel Demarco

Porto Alegre

2021

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Reitor: Prof. Dr. Carlos André Bulhões Mendes

Vice-reitora: Profa. Dra. Patricia Helena Lucas Pranke

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

Diretor: Prof. Dr. Takeyoshi Imasato

Vice-diretor: Prof. Dr. Denis Borenstein

COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO SÉCULO 21

Coordenador Geral: Prof. Dr. Paulo Ricardo Zilio Abdala

Coordenador de Ensino: Prof. Dr. Rafael Kruter Flores

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Silva, Gustavo Jorge

O orçamento brasileiro e as teorias econômicas insurgentes: Propostas e limites / Gustavo Jorge Silva. -- 2021.

82 f.

Orientador: Diogo Joel Demarco.

Trabalho de conclusão de curso (Especialização) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Administração Pública no Século 21, Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Orçamento Público. 2. Política Fiscal. 3. Finança Funcional. 4. Programa de Garantia de Empregos. 5. Renda Básica Universal. I. Demarco, Diogo Joel, orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo autor.

Escola de Administração da UFRGS

Rua Washington Luiz, 855, Bairro Centro Histórico

CEP: 90010-460 – Porto Alegre – RS

Telefone: 3308-3801

E-mail: eadadm@ufrgs.br

Gustavo Jorge Silva

**O ORÇAMENTO BRASILEIRO E AS TEORIAS ECONÔMICAS INSURGENTES:
PROPOSTAS E LIMITES**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Administração Pública no Século 21.

Aprovado em ___ de _____ de 2021

Banca examinadora

Examinador(a):

Examinador(a):

Orientador: Prof. Dr. Diogo Joel Demarco

AGRADECIMENTOS

O período do curso de Especialização que culminou na elaboração deste trabalho coincidiu com o tempo da escalada de uma pandemia ainda sem solução e que abateu particularmente o Brasil. A tragédia se fez presente sob o signo de uma busca e de uma necessidade de isolamento que nos afastou de amigos, colegas de trabalho e pessoas do nosso convívio social. Em alguns casos, o afastamento se tornou dolorosamente definitivo.

Entretanto, foi possível manter, junto a nossos núcleos familiares, espaços de reflexão, construção e conquistas. Tanto para meditação sobre desenvolvimento pessoal, quanto para a curiosidade intelectual, que eu encontrei no curso de Pós-Graduação.

Meus agradecimentos vão para meus pais, Júlia e Jorge, que sempre com muito carinho me acolhem, me apoiam e me ajudam nas decisões mais importantes. As condições para o trabalho e para o estudo, virtual e em isolamento, desde o início de 2020 fizeram com que a gente ficasse ainda mais pertinho e soubesse quão unidos somos. Obrigado por estarem comigo acompanhando mais essa etapa.

Agradeço também à minha namorada Tamires. Minha inspiração para buscar essa formação passou por ver sua maneira de ver a gestão pública. Sou muito grato pelas indicações de textos e temas ao longo desse curso, bem como pela paciência e pela parceria nos finais de semana que foram utilizados para preparar trabalhos.

Igualmente agradeço ao Professor Diogo Joel Demarco, pelas boas conversas que tivemos e pela orientação tão atenta neste trabalho. Obrigado por todas as indicações que tanto me ajudaram a estruturar o texto e aprimorá-lo.

Deixo ainda agradecimentos a Bruna e Érik, monitores que nos acompanharam no curso e que foram sempre muito atenciosos com meus comentários e dúvidas. Estendo o agradecimento aos professores do curso e aos servidores da UFRGS que, com seu trabalho, tornaram possível que cumpríssemos a agenda proposta e tivéssemos uma formação de qualidade.

Por fim, aproveitando estar em uma especialização em administração pública, quero deixar registrado o meu reconhecimento aos trabalhadores da saúde pública, que se empenharam com pesquisa e atuação nesse momento de tanta pressão. O SUS é uma grande conquista do Brasil, que deve sempre enaltecida e valorizada.

RESUMO

O papel do Estado e sua atuação por meio da política fiscal e do orçamento público estão na ordem do dia dos debates do sistema político e das reflexões acadêmicas em todo o mundo, especialmente num cenário de crise econômica e social acentuado pela pandemia da Covid-19. Neste contexto, o presente trabalho tem por objetivo analisar como a atual governança orçamentária brasileira pode limitar a adoção de programas de renda básica universal e de garantia de empregos. Trata-se de um estudo de abordagem qualitativa, de caráter descritivo e utilizando como técnicas a análise bibliográfica e documental. No referencial teórico, apresenta-se o quadro jurídico da política fiscal brasileira, bem como os principais aspectos da teoria econômica que fundamentaram a estruturação das normas vigentes. Debate-se também as teorias econômicas que questionam os paradigmas vigentes sobre o orçamento público, sendo a base para análise de modelos e exemplos políticas públicas que ganham força com essas teorias, especialmente a renda básica universal e os programas de garantia de empregos. Outros temas abordados no trabalho são a finança funcional, os orçamentos orientados por missões e a ideia de governo matricial. A conclusão principal é de que o orçamento em si não impõe impedimentos à adoção de políticas públicas com essas características, mas há limitações à sua implementação por conta das regras fiscais que incidem sobre o orçamento atualmente, principalmente a Regra de Ouro, o Teto de Gastos e a PEC Emergencial.

Palavras-chave: Orçamento Público. Política Fiscal. Finança Funcional. Programa de Garantia de Empregos. Renda Básica Universal.

ABSTRACT

The role of the State and its performance through fiscal policy and the public budget are on the agenda of political system debates and academic reflections around the world, especially in a scenario of economic and social crisis accentuated by the Covid-19 pandemic. In this context, this work aims to analyze how the current Brazilian budget governance can limit the adoption of universal basic income and job guarantee programs. This is a study with a qualitative approach, with a descriptive character and using bibliographic and documental analysis as techniques. In the theoretical background, the legal framework of Brazilian fiscal policy is presented, as well as the main aspects of economic theory that underpinned the structuring of current regulations. The economic theories that question the current paradigms about the public budget are also debated as the basis for the analysis of models and examples of public policies that gain strength with such theories, especially the universal basic income and job guarantee programs. Other topics covered in the work are functional finance, mission-oriented budgets and the idea of matrix governance. The main conclusion is that the budget itself does not impose impediments to the adoption of public policies with these characteristics, but there are limitations to its implementation due to the fiscal rules that currently affect the budget, mainly the Golden Rule, the Spending Ceiling and the Emergency Constitutional Amendment.

Keywords: Public budget. Fiscal Policy. Functional Finance. Job Guarantee Program. Universal Basic Income.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Base monetária EUA x Índice de preços ao consumidor EUA. Dezembro de 2007 = 100.....	40
---	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Princípios orçamentários.....	48
Tabela 2 – Tipologia de projetos do segundo Kostzer (2008).....	59

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AMS NÖ	<i>Arbeitsmarktservice Niederösterreich</i> (Agência de mercado de trabalho da Baixa Áustria)
APG	Administração Pública Gerencial
ARO	Antecipação de Receita Orçamentária
ARS	Peso argentino
BB	Banco do Brasil
BCB	Banco Central do Brasil
BCE	Banco Central Europeu
Cemif	Centro de Estudos em Microfinanças e Inclusão Financeira
CFG	Crise Financeira Global
CFNGE	Comitê de Gestão Participativa do Fundo Nacional de Garantia do Emprego
CHF	Franco suíço
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMN	Conselho Monetário Nacional
COFOG	<i>Classification of Functions of Government</i>
CONAEYC	<i>Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control</i>
COPOM	Comitê de Política Monetária
Covid-19	Doença do Coronavírus de 2019
EAESP	Escola de Administração de Empresas de São Paulo
EPP	Empresa de Pequeno Porte
EUA	Estados Unidos da América
EUR	Euro
Fannie Mae	<i>Federal National Mortgage Association</i>
FED	<i>Federal Reserve System</i>
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getulio Vargas
FMI	Fundo Monetário Internacional

FNGE	Fundo Nacional de Garantia do Emprego
FPE	Fundos de Participação dos Estados
FPM	Fundos de Participação dos Municípios
Freddie Mac	<i>Federal Home Loan Mortgage Corporation</i>
FSE	Fundo Social de Emergência
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRE	Instituto Brasileiro de Economia
II PND	II Plano Nacional de Desenvolvimento
IPMF	Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
Made	Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades
ME	Microempresa
MEI	Microempreendedor Individual
MMT	<i>Modern Money Theory</i>
MTO	Manual Técnico Orçamentário
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PAI	Programa de Ação Imediata
PBF	Programa Bolsa Família
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PNAD-Contínua	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores

PTRT	Programa Trabalho e Renda para Todos
QE	<i>Quantitative Easing</i>
RBC	Renda Básica de Cidadania
Selic	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
SFN	Sistema Financeiro Nacional
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUMOC	Superintendência da Moeda e do Crédito
Taxa DI	Taxa de juros dos Depósitos Interbancários com prazo de um dia
TQM	Teoria Quantitativa da Moeda
URV	Unidade Real de Valor
USD	Dólar
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
2	O REGIME FISCAL BRASILEIRO SOB A ÓTICA NORMATIVA	18
2.1	Leis e regas constitucionais (PPA, LDO, LOA e Regra de Ouro)	22
2.2	A primeira fase do Plano Real e a Lei de Responsabilidade Fiscal	25
2.3	Emendas constitucionais (Teto de Gastos e gatilhos fiscais)	27
3	CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS PARA O ORÇAMENTO.....	31
3.1	A moeda.....	31
3.2	Emissão monetária e despesa pública.....	35
3.3	Limites de endividamento e a teoria das finanças funcionais	39
4	FORMAS DE APRESENTAR O ORÇAMENTO PÚBLICO	45
4.1	Classificações orçamentárias.....	45
4.1.1	Classificação institucional	46
4.1.2	Classificação funcional.....	46
4.1.3	Classificação por programas.....	46
4.1.4	Classificação econômica.....	47
4.2	Princípios orçamentários	48
4.3	O orçamento a partir dos objetivos de política pública e o governo matricial	50
4.4	Classificações orçamentárias na prática	53
5	AS FINANÇAS FUNCIONAIS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS	55
5.1	Experiências estrangeiras	57
5.2.1	Argentina	57
5.2.2	Áustria	60
5.2.3	Suíça	62
5.2	Experiências brasileiras	63
5.2.1	Renda básica	63
5.2.2	Garantia de empregos	68
5.2.2.1	Projeto de Lei nº 5491, de 2019.....	68
5.2.2.2	Projeto de Lei nº 4943, de 2020.....	70
6	CONCLUSÃO	72
	REFERÊNCIAS.....	76

1 INTRODUÇÃO

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

Para as finanças públicas tradicionais, o orçamento seria voltado ao equilíbrio das receitas e despesas públicas, a fim de impedir a ocorrência de déficits que geram e podem ampliar dívidas (PIRES, 2011). Nessa chave de leitura:

o orçamento é simplesmente um instrumento de controle do fluxo de caixa, devendo perseguir a lógica do financiamento 'saudável' das ações governamentais (devem ser assumidos, e financiados com recursos oriundos da tributação, funções, programas, projetos e atividades somente na medida das disponibilidades financeiras ou da captação de recursos sem impactos excessivos sobre a capacidade financeira futura – noção de orçamento equilibrado) (PIRES, 2011, p. 107).

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

O orçamento antecede as demais etapas de realização da despesa pública e representa a autorização da realização da despesa por qualquer um dos poderes. As etapas seguintes da despesa pública são o empenho, que corresponde à etapa de comprometimento dos recursos; a liquidação, quando se verifica a legitimidade da despesa empenhada; e o pagamento, ocasião em que a dívida é exaurida (CHIEZA; DEMARCO, 2018).

Para além do registro contábil de fluxos financeiros, os orçamentos são também utilizados para exercício da política fiscal. O Estado é um agente relevante em qualquer mercado e pode direcionar recursos ou subsídios a áreas ou setores específicos, trabalhando diretamente ou buscando induzir comportamentos que levem a resultados desejados (PIRES, 2011).

A visão de orçamento como instrumento de política fiscal é uma noção mais moderna e tem uma concepção marcadamente keynesiana, notando-se que receitas, despesas, superávits e déficits exercem funções que não são meramente financeiras. Esses componentes têm efeitos alocativos, distributivos e estabilizadores. Por meio do orçamento, um governo pode atuar

ativamente nos agregados macroeconômicos para controlar o nível de atividade econômica (PIRES, 2011).

Segundo Pires (2011, p. 108), o “orçamento como instrumento de política fiscal se insere na política econômica, entendida como o uso de recursos de poder para interferir no rumo e no ritmo da atividade econômica no curto prazo”. Isso quer dizer que, na política fiscal, as formas de financiamento da dívida pública são avaliadas não só do ponto de vista financeiro, mas também levando-se em consideração seus impactos sobre variáveis macroeconômicas fundamentais para a atividade econômica, como oferta global de moeda, taxa de juros e crédito (PIRES, 2011).

O orçamento deixa, assim, de ser um instrumento legal que meramente estabelece meios para execução da atividade governamental e enquadra os resultados financeiros. Ele passa a ser uma lei que prescreve meios para o desenvolvimento econômico, na medida que é fato que a atuação do Estado no campo das finanças públicas influencia a atividade econômica (PIRES, 2011).

O poder público é grande comprador de produtos e serviços, tem capacidade de mobilizar fundos e renda para diferentes populações e regiões, influenciando a atividade econômica. Além disso, a situação das finanças governamentais é um dos principais indicativos olhados por agentes do mercado no direcionamento de investimentos. Por todos esses fatores, a atuação do Estado é indutora de comportamentos e de resultados econômicos (PIRES, 2011).

O exercício da política fiscal como parte da política econômica escapa ao padrão das finanças públicas tradicionais, de considerar-se o orçamento público como mera peça financeira de registro de fluxos de entrada e saída para realização de balanço ao final do exercício. Paralelamente, sabe-se que as ferramentas de política fiscal podem impulsionar o crescimento econômico em uma determinada jurisdição. No entanto, isso não necessariamente significa desenvolvimento econômico, na medida em que esse crescimento pode ser concentrador de renda.

Por conta disso, uma política fiscal adequada é aquela capaz de mobilizar suas ferramentas de modo que o crescimento venha acompanhado de desenvolvimento econômico e que a elevação da produção seja concomitante a um processo de melhoria da qualidade de vida de uma população. Essas ferramentas normalmente incluem políticas sociais de caráter redistributivo, tributação progressiva e execução de gastos voltados a incidir positivamente sobre as condições de vida das populações mais prejudicadas pelo processo concentrador de renda típico da economia de mercado (PIRES, 2011).

Ao atuar considerando os objetivos de equilíbrio macroeconômico, crescimento e desenvolvimento econômico, a política orçamentária é submetida a uma série de dilemas complexos, tendo que fazer escolhas entre priorizar aspectos de equilíbrio fiscal, fomento à atividade econômica ou políticas sociais voltadas à equidade. Outra dimensão que deve ser contemplada é a do tempo, porque há ações com efeito de curto prazo e outras com efeito de longo prazo (PIRES, 2011). Tudo isso introduz complexidade nas decisões de política fiscal.

Pires (2011) apresenta as ideias de “orçamento para dentro” e “orçamento para fora”. Esses conceitos dizem respeito à própria função que se pode dar ao orçamento público.

O orçamento para dentro tem mais a ver com as finanças públicas tradicionais, em que o orçamento é visto como instrumento voltado ao controle financeiro das contas públicas, considerando receita, despesa, resultado financeiro e dívida pública (PIRES, 2011).

Já o orçamento para fora seria aquele ligado ao “manejo das receitas, despesas, resultados financeiros e endividamento visando resultados externos ao governo” (PIRES, 2011, p. 107), contemplando crescimento econômico, manutenção do nível adequado de emprego e objetivos de política monetária. Uma noção próxima à da moderna política fiscal.

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

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

Para o alcance do objetivo principal deste estudo são objetivos específicos:

- Caracterizar a organização do Sistema de Planejamento e Orçamento no Brasil em termos das suas regras, dispositivos legais e classificações orçamentárias;
- Descrever a teoria da finança funcional e como ela compreende a política econômica e especialmente a política fiscal;
- Descrever iniciativas de propostas de programas de renda básica e de garantia de empregos em outros países, notadamente Argentina, Áustria e Suíça;

- Analisar as iniciativas brasileiras de programas de renda básica como o Programa Bolsa Família e o auxílio emergencial de 2020 e seu relacionamento com a governança orçamentária.

O embate entre paradigmas demanda que se investigue se o instrumento orçamentário seria um veículo apto a comportar uma revisão do papel do Estado ou se seria necessária também a sua substituição. Trata-se de um esforço que passa por indicar possíveis gargalos e soluções.

Em termos metodológicos, o trabalho terá uma orientação bastante teórica e analítica. Segundo a classificação proposta em Silveira e Córdova (2009), o estudo tem abordagem qualitativa, de caráter descritivo quanto aos seus objetivos e, do ponto de vista de seus procedimentos, são utilizadas como técnicas a análise bibliográfica e documental de:

- i. Literatura dedicada à descrição do sistema orçamentário brasileiro, especialmente em seus aspectos normativos e conformação histórica juntamente à busca e análise da legislação e dos atos administrativos relevantes para os objetivos do trabalho proposto;
- ii. Literatura econômica que debata o relacionamento entre política monetária e política fiscal, a partir de diferentes concepções sobre a natureza e funções da moeda e do orçamento público;
- iii. Literatura sobre orçamento e políticas públicas que abordem e problematizem o desenho das peças orçamentárias dos diferentes governos e que encaminhe alternativas com embasamento teórico sólido;
- iv. Estudos de caso e textos de projetos de lei sobre renda básica universal e programas de garantia de emprego.

A fim de dar conta dos objetivos principal e específicos, a análise conduzida por meio deste trabalho se divide em cinco partes além desta Introdução.

A primeira parte irá dispor sobre o quadro normativo que conforma o orçamento no Brasil. Nesse sentido, no Capítulo 2 aborda-se não só as considerações constitucionais que governam o conteúdo das Leis que compõem Sistema Orçamentário, mas também as normas fiscais que orientam a atuação dos gestores públicos e que muitas vezes são produto de construções infraconstitucionais. Será também dada atenção às condicionantes históricas que competiram para a criação desse quadro normativo.

Em seguida, o centro da análise do Capítulo 3 será a compreensão dos aspectos principais do pensamento econômico que vêm orientando o paradigma dominante em matéria de orçamentos públicos e também as bases teóricas das teorias insurgentes sobre a atuação do Estado por meio da mobilização do orçamento. No centro desse debate se encontra uma divergência sobre as formas de financiamento do Estado, como se procurará evidenciar.

O capítulo 4 dará conta de detalhar a forma como o orçamento brasileiro é apresentado hoje. Para tanto, as considerações terão foco nas classificações orçamentárias e nos princípios orçamentários. Outra questão que será objeto de atenção nessa parte do trabalho é o desenvolvimento, no orçamento brasileiro, da ideia de um orçamento construído a partir da articulação da atuação de diferentes órgãos de um ente público e voltado a objetivos de política pública específicos.

Feito isso, o Capítulo 5 servirá à análise de experiências e projetos de política públicas mais afeitas à forma de pensar daqueles que propõem uma atuação mais ampla do Estado. Os programas a serem abordados dizem respeito a ações para garantir-se emprego e renda da população, basicamente. Serão abordadas experiências desenvolvidas e pensadas nas últimas duas décadas, no exterior e também no Brasil.

Por fim, na Conclusão serão apresentados os entendimentos advindos desse esforço de pesquisa. A intenção é responder se, afinal, o orçamento brasileiro daria conta de comportar políticas públicas construídas com base nos paradigmas insurgentes. Na medida do possível, serão apontados quais seriam os eventuais limites impeditivos a essa mudança e quais seriam as soluções possíveis.

2 O REGIME FISCAL BRASILEIRO SOB A ÓTICA NORMATIVA

A década de 1980 no Brasil corresponde, para muitos efeitos, a um período de crise, mas que indicou na direção de uma transição, concluída no período subsequente. Do ponto de vista político, representou o retorno dos civis à Presidência da República, em uma “transição transada”, termo empregado por Fernandes (2007) para se referir ao processo que consistiu substancialmente em uma conciliação pactuada entre grupos que já próximos do poder que, por meio de eleição indireta ainda sob a égide da Constituição outorgada pela Ditadura Militar, permitiu que o Senador José Sarney assumisse o cargo mais alto do Executivo.

Ainda no âmbito político, outra marca fundamental do período foi a promulgação da Constituição Federal de 1988. A chamada Constituição cidadã foi produto de um Congresso Constituinte formado por parlamentares eleitos para tanto em 1986 e é marcada igualmente pela conciliação. Farah (2016) chama atenção para o fato de que a Constituição de 1988 representou realmente a criação de mecanismos de participação da sociedade civil na formulação, na implementação e no controle das políticas, dando conta de demandas por democratização e expansão dos direitos, mas, ao mesmo tempo, contemplou aspectos de ajuste, em razão do contexto econômico em que o documento foi editado.

Nesse aspecto, deve-se compreender que a década de 1980 foi também o momento de uma transição econômica. A crise da dívida pública que abateu o país no período produziu a chamada “década perdida” e gerou um legado de alta inflação que pautou a política brasileira até a década seguinte. Para se entender os efeitos que essa crise teve sobre a nova Constituição, é preciso tratar dos elementos que conduziram o país até ela. O ponto de partida para isso é o início da Ditadura militar.

Depois do Golpe de 1964, os militares promulgaram uma série de medidas econômicas no Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), constituído no início da Ditadura para enfrentamento ao risco de inadimplemento de dívidas estrangeiras, à diminuição das reservas de divisas e inflação crescente do início da década de 1960. No contexto do PAEG, foi editada a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, responsável por criar a estrutura do Sistema Financeiro Nacional (SFN) a partir da criação do Conselho Monetário Nacional (CMN), órgão de coordenação geral da política monetária e cambial, e do Banco Central do Brasil (BCB), autarquia executora e também detentora de poderes normativos.

O CMN sucedeu o Ministério da Fazenda em suas atribuições legais e regulamentares relativamente ao meio circulante e encampou algumas competências da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), que foi extinta. As restantes competências da SUMOC passaram

ao BCB, bem como funções de regulador e supervisor do sistema financeiro recebeu também algumas funções antes desempenhadas pelo Banco do Brasil (BB).

Alguns aspectos da nova legislação permitiram que a Ditadura Militar tirasse proveito dessa estrutura de cúpula do SFN. Em primeiro lugar, o art. 4º, III, da Lei nº 4.595/1964 concedeu ao CMN a competência para aprovar os orçamentos monetários, preparados pelo BCB, por meio dos quais se estimariam as necessidades globais de moeda e crédito. Apesar do nome, o orçamento monetário não possuía ligação com o orçamento fiscal apreciado pelo Parlamento e, principalmente, era estimativo e estava sempre sujeito a ratificações e suplementações (JALORETTO, 2017).

Paralelamente, o art. 19, § 1º, da Lei n.º 4.595/1964 dispunha que o CMN asseguraria recursos específicos para que o BB pudesse atender aos encargos específicos que a Lei lhe impunha. Em observância a esse dispositivo, foi firmada em maio de 1965 a Carta Reversal, que criou a Conta Movimento, que serviria para registro dos fluxos entre o BB e o BCB, assegurados pelo CMN. Com a utilização do orçamento monetário para realização do controle monetário dessa movimentação, o que acabou sendo criado foi um novo canal direto entre a atividade de financiamento do BB e a emissão de moeda a cargo do BCB (JALORETTO, 2017). Estando o CMN e as direções do BB e do BCB submetidas à política da Ditadura Militar, essa estrutura foi facilmente capturada. O Governo garantiu para si a capacidade de dirigir disponibilidades monetárias com liberdade.

Também nesse período o Governo contava com acesso a investimentos de empresas transnacionais e linhas de crédito junto a Instituições Financeiras Internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Entre os anos de 1958 e 1982, o Brasil e o FMI estabeleceram entre si nove acordos do tipo *stand-by*, voltados à manutenção do equilíbrio na balança de pagamento. No período, o Brasil não foi dependente da execução de seus termos (ALMEIDA, 2014, p. 494).

A situação manteve-se relativamente estável até o começo da década de 1980. O primeiro choque do petróleo, em 1974, forçou uma reorganização do planejamento econômico na forma do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que buscou imprimir um dirigismo mais forte à economia na sequência do fim do “Milagre Econômico”, mas sem importar uma situação verdadeira de crise.

Entretanto, no nível sistêmico a situação se revelou menos favorável. Desde o final da década de 1960, os Estados Unidos da América (EUA) enfrentavam problemas em seu balanço de pagamentos. Em 1973, isso forçou o abandono da paridade Dólar-ouro instituída nas Conferências de Bretton Woods, em 1944. A posterior desvalorização do Dólar na década de

1970 gerou uma instabilidade monetária global que se manifestou na forma de estagflação nos países desenvolvidos. Como forma de reação, a taxa de juros real dos EUA foi majorada por ação direta do *Federal Reserve System* (FED), o Banco Central dos EUA, chegando perto de 20% em julho de 1981.

Diante desse quadro, o México se encontrou em uma situação na qual não poderia pagar a dívida que contraía a juros pós-fixados no período anterior e precisou buscar o FMI em 1982. Em contrapartida ao socorro, o Fundo exigiu do México reformas e uma política de austeridade (CAMARA; SALAMA, 2005). A partir desse episódio, o FMI e o Tesouro americano adotaram o protocolo de rolar a dívida dos países periféricos em troca de reformas e o mercado financeiro em geral acompanhou essa mudança, passando a exigir, dos países em desenvolvimento que buscassem crédito, a assinatura de cartas de intenções com o FMI.

A economia brasileira perdeu momento a partir dessa mudança de postura do mercado financeiro internacional em 1982. O financiamento do Estado brasileiro passou a estar totalmente dependente da emissão monetária descasada da capacidade de produção da economia real para financiar mesmo suas despesas correntes, acelerando o processo inflacionário. Bacha (1994) inclusive revela que a inflação em si era um instrumento que auxiliava o Estado a manter um déficit operacional baixo, a partir de dois efeitos que passaram a ser nomeados “Efeito Bacha” ou “Efeito Tanzi às avessas”¹:

A inflação ajuda de duas formas na redução do déficit orçamentário aos valores efetivamente observados no fim do ano fiscal. Primeira, o orçamento embute uma previsão inflacionária bem menor do que a inflação efetivamente observada. Isso reduz o valor real das despesas a serem executadas, mesmo sem o controle do caixa. Já as receitas, por estarem indexadas, pouco sofrem com a inflação maior do que a orçada. Segunda, por meio do controle do caixa, o Ministério da Fazenda adia a liberação das verbas orçadas para o final do ano ou mesmo para os restos a pagar no seguinte, desse modo, fazendo com que o valor dessas despesas seja adicionalmente reduzido pela inflação. (BACHA, 1994, p. 9-10).

Já no ano de 1983, o Brasil suspendeu o pagamento do principal de sua dívida externa, mantendo apenas o pagamento de juros. No período subsequente, o País se tornou muito mais dependente do FMI, tendo entrado em sete acordos bilaterais com a instituição entre os anos de 1983 e 2001, com valores mais significativos e em outras modalidades que não o *stand-by*. Foi celebrado no período um acordo *Extended Fund Facility*, voltado a países com problemas de médio prazo da balança de pagamentos devido a deficiências estruturais, e outro do tipo

¹ Na literatura econômica, o Efeito Tanzi original previa que a inflação constituiria fator propenso a levar a uma perda de capacidade arrecadatória por parte de governos dado que o fato gerador e o efetivo pagamento de tributos são diferidos no tempo. O diferencial no caso brasileiro era a indexação da economia.

Supplemental Reserve Facility, que concede empréstimos em casos de déficits extraordinários de curto prazo (ALMEIDA, 2014). Em 1987, já finda a Ditadura Militar, o Brasil aplicou uma moratória aos juros da dívida externa e o processo de renegociação dessa dívida se arrastou até 1994.

Do exposto, conclui-se que foi sob o signo de uma crise fiscal traumática, que produziu efeitos negativos duradouros na economia, como uma inflação persistentemente alta e um longo processo de renegociação da dívida externa, que a Constituição de 1988 foi elaborada.

A mudança no regime fiscal brasileiro já vinha se produzindo desde a redemocratização, com extinção, pelo CMN, da Conta Movimento no início de 1986 e a criação, por meio do Decreto nº 92.452, de 10 de agosto de 1986, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), órgão que passaria a ser central no manejo do caixa da União, visando ao controle da execução orçamentária (FERREIRA, 2017).

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

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

Vê-se que se trata de quadro jurídico complexo, com, ao menos, quatro leis e quatro regras fiscais vigentes e que vem sendo incrementado desde a redemocratização. A partir de agora, serão feitas considerações sobre cada uma das peças que conforma esse quadro normativo da governança orçamentária brasileira, seguindo a ordem cronológica de sua criação.

2.1 Leis e regras constitucionais (PPA, LDO, LOA e Regra de Ouro)

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

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

A ideia de planejamento aparece na história brasileira muito associada ao período da República Liberal (1945-1964) e da Ditadura Militar (1964-1985), perpassando governos de diferentes orientações ideológicas. Com efeito, nesse bloco de quarenta anos, é possível encontrar, já no Governo Dutra, a iniciativa do Plano SALTE, voltado à Saúde, Alimentação, Transporte e Energia; o Plano de Metas do Governo Kubitschek, com metas distribuídas nos setores da energia, transporte, alimentação, indústria de base e educação, além da *meta-síntese* da construção da nova Capital; bem como os já mencionados PAEG e II PND.

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

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

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

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

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

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

- Ampliar o tempo de discussão sobre o orçamento;
- Estabelecer mecanismo de ligação entre o PPA e a LOA uma vez que havia esta deficiência no sistema anterior;
- Definir regras gerais para a elaboração e a execução da LOA, antes do início do processo da LOA propriamente dita;

- Assegurar a participação do Poder Legislativo ao longo do processo orçamentário, construindo um consenso mínimo entre os poderes em relação à prioridade do gasto para o exercício seguinte.

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

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

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

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

A constituição traz ainda a chamada Regra de Ouro, inscrita em seu art. 167, III:

Art. 167. São vedados:

(...)

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

A ideia desse dispositivo é tornar o endividamento equilibrado também em termos intertemporais por meio da limitação da participação das operações de crédito no orçamento. A Regra de Ouro proíbe que o montante das operações de crédito, que são uma espécie de receita de capital, supere o montante das despesas de capital, como investimentos e amortização da dívida pública, forçando a manutenção do nível de capital líquido do ente público, ou seja, da diferença entre seus ativos (bens e direitos) e passivos (obrigações). Pretende-se, com isso,

preservar a correspondência entre receitas e despesas correntes e entre receitas e despesas de capital, de modo a impedir a descapitalização do ente público e permitir a continuidade da prestação do serviço público (CARVALHO JUNIOR et al., 2017).

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

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

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

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

O diagnóstico corrente era o de que, por conta de particularidades da economia brasileira expressas pelo Efeito Bacha, uma queda abrupta da inflação determinaria uma deterioração fiscal que ameaçaria o sucesso do Plano. Passados mais de dez anos desde o início da crise da dívida e mesmo com os instrumentos de planejamento introduzidos pela Constituição, o equacionamento da questão fiscal seguia na ordem do dia das autoridades. Park Silveira (2015, p. 30) esclarece que:

A necessidade de ajuste fiscal como condição necessária para o combate a inflação é unanimidade entre os formuladores do Plano Real, e vai se traduzir em medidas de tentativa de redução de despesas e aumento de receitas, tais como com a criação do

Programa de Ação Imediata (PAI); Fundo Social de Emergência (FSE); Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPFM), além da reforma constitucional para assegurar a abertura ao capital estrangeiro de setores que eram tradicionalmente explorados pelo Estado.

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

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

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

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

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

O Anexo de Metas Fiscais, em cumprimento ao §2º do art. 4º, é composto por oito demonstrativos, a saber: i) metas anuais; ii) avaliação do cumprimento das metas fiscais do exercício anterior; iii) metas fiscais atuais comparadas com as metas fiscais dos três exercícios anteriores; iv) evolução do patrimônio líquido; v) origem e

aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos; vi) avaliação da situação financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social; vii) estimativa e compensação da renúncia de receita; viii) margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

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

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

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

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

2.3 Emendas constitucionais (Teto de Gastos e gatilhos fiscais)

Em 1994, o Brasil efetivamente concluiu a negociação de sua dívida externa (ALMEIDA, 2014). Essa negociação incluiu o País no Plano Brady, estratégia de reestruturação e conversão das dívidas soberanas em títulos comercializáveis no mercado secundário. Os títulos, produto dessa securitização, passaram a ser conhecidos como *Brady Bonds* e

representavam empréstimos de bancos comerciais aos governos da América Latina garantidos pelo Governo dos EUA e endossados pelo FMI. Em troca, os países devedores prometiam conduzir reformas econômicas (MOSLEY, 2003). A conclusão dessa negociação não impediu, no entanto, que o Brasil voltasse a procurar o FMI nos anos de 1998, 2001 e 2002 em busca de auxílio econômico (ALMEIDA, 2014).

Desde 2001, as circunstâncias permitiram a formação de reservas internacionais substanciais por parte do governo brasileiro, a ponto de conferir-lhe a posição de credor líquido do FMI desde 2005, com o resgate dos *Brady Bonds* do país em 2006. Em 2008, o País se tornou credor líquido externo (CHACHAMOVITZ, 2017).

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

Uma vez equacionada a questão da dívida externa, começaram a surgir considerações mais alarmistas quanto à proporção entre dívida pública e Produto Interno Bruto (PIB). Pode-se situar como um marco nesse discurso o trabalho de Reinhart e Rogoff (2010), que anunciava que a capacidade de crescimento de uma economia ficava comprometida a partir de determinada proporção de dívida em relação ao PIB. Conforme será visto no próximo capítulo, a tese perdeu apelo nos anos seguintes. Entretanto, a ideia de que haveria um nível máximo tolerável de dívida pública vem orientando todas as medidas fiscais mais relevantes na última década.

O destaque absoluto nesse tópico fica com a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Na esteira de um forte crescimento da dívida pública bruta em relação ao PIB entre os anos de 2014 e 2015², a medida incluiu os arts. 106 a 114 no ADCT para instituir o Novo Regime Fiscal, que impõe limites individualizados para as despesas primárias do Poder Executivo, Poder Judiciário, Poder Legislativo, Ministério Público da União e Defensoria

² Nota para a imprensa divulgada pelo BCB em 29 de dezembro de 2015 informa que “A Dívida Bruta do Governo Geral (Governo Federal, INSS, governos estaduais e governos municipais) alcançou R\$3.844,7 bilhões em novembro (65,1% do PIB), elevando-se 0,2 p.p. do PIB em relação ao mês anterior e **7,9 p.p. em relação a dezembro de 2014**” (grifos nossos). Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/hist_estatisticasfiscais/201512_Texto_de_estatisticas_fiscais.txt>. Acesso em 1º de outubro de 2021.

Pública da União no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União por vinte exercícios financeiros.

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

Mais recentemente, a Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, apelidada de PEC emergencial, aprofundou a imposição de limites à relação entre dívida pública e PIB no ordenamento jurídico brasileiro ao concedê-la um *status* constitucional. Entre outras disposições, a norma alterou o art. 109 no ADCT, originalmente incluído pela Emenda Constitucional nº 95/2016, para determinar que, caso se atinja, para os limites individualizados de despesas primárias do Novo Regime Fiscal, o limite de despesa obrigatória primária igual ou superior a 95% da despesa primária total, o Poder ou órgão fica impedido, no exercício fiscal de conceder aumento a servidores, criar auxílios ou aumentar benefícios indenizatórios, criar cargos, contratar pessoal ou alterar estrutura da carreira, criar despesa obrigatória.

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

É verdade que no período recente foram vistos também afrouxamentos no regime fiscal, mas foram excepcionais e focados no quadro de enfrentamento aos efeitos econômicos da pandemia de Coronavírus iniciada em 2020. Nesse ponto, cabe menção à Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020, que instituiu o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações durante a vigência de estado de calamidade pública nacional reconhecido pelo Congresso Nacional em razão de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente de pandemia. A Emenda Constitucional nº 106/2020, apelidada de Orçamento de Guerra, flexibilizou contratações por parte do Governo Federal, abriu espaço para que o BCB atuasse nos mercados secundário de títulos públicos e de ativos, e criou uma

exceção à observância da Regra de Ouro no exercício financeiro afetado pelo estado de calamidade. Esse ponto específico foi reproduzido na Emenda Constitucional nº 109/2021, que incorporou, ao texto constitucional, o art. 167-E que traz dispensa com o mesmo teor para exercícios fiscais em que for declarada calamidade pública.

Sem prejuízo, caberia menção ainda àquilo que é destacado por Chieza et al (2018) como uma estrutura de controle externo representada pelos Tribunais de Contas (da União, dos Estados e Municípios), pelo Ministério Público e pelo controle social, exercido pela sociedade civil por meio do acompanhamento da elaboração e da aprovação do PPA, da LDO, da LOA e da análise dos demonstrativos da execução orçamentária elaborados e tornados públicos periodicamente pelos governos, conforme estabelecido na LRF.

3 CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS PARA O ORÇAMENTO

Além de suas motivações históricas, o quadro jurídico e institucional que foi erigido em torno da questão do orçamento brasileiro tem razões teóricas, que apontam para determinados consensos econômicos. Parte disso se apresenta de maneira mais evidente, na forma da já aludida tensão entre o imperativo de um orçamento equilibrado e os instrumentos da moderna política fiscal de raiz keynesiana.

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

As considerações que podem ser feitas remetem para elementos mais fundamentais que estão também vinculados às ideias de orçamento e de política fiscal. Para trabalhar com alternativas à conformação atual do orçamento brasileiro, é preciso introduzir e debater as ideias que a orientam. A partir das discussões sobre moeda e emissão monetária, pode-se problematizar, afinal, o relacionamento que existe entre política fiscal e os demais aspectos da atuação econômica do Estado para invocar um horizonte diverso de mobilização de recursos para a prestação de serviços públicos.

3.1 A moeda

A definição mais usual do que é moeda é aquela que o faz a partir de uma perspectiva funcional. Essa definição estabelece que moeda consiste naquilo que exerce simultaneamente três funções: meio e instrumento de troca; unidade de medida (ou unidade de conta); e reserva de valor.

Como meio de troca, a moeda é dada por compradores a vendedores ou prestadores de serviços como forma de pagamento por aquilo que adquirem no mercado. Na função de unidade de conta, a moeda nomeia o padrão socialmente utilizado para mensurar valor econômico, anunciar preços e registrar débitos. Sendo reserva de valor, a moeda é veículo de transferência de poder de compra do presente para o futuro, ou seja, a quem dispõe de moeda é dado o poder de entesourá-la para utilização futura (VASCONCELLOS, 2007). Do ponto de vista jurídico, é comum destacar também o poder liberatório que a moeda possui em relação às obrigações de natureza pecuniária contraídas por um sujeito de direito ou a ele adjudicadas.

No entanto, para além dessa definição funcional, há uma discussão viva sobre a natureza da moeda, mais focado em seus aspectos genéticos. Schumpeter (1954) mostrou haver duas famílias de teorias: uma delas, que ele chamou de *teorias monetárias do crédito*, destaca o caráter da moeda como meio de troca genuíno e absoluto; e a outra vertente, que nomeou de *teorias creditícias da moeda*, vê as trocas em mercado como um sistema de créditos e débitos, mais próximo da ideia por trás da função de unidade de conta.

Nos aspectos genéticos, as teorias monetárias do crédito ficam mais próximas daquelas que percebem o fenômeno monetário como uma criação do mercado, que surgiu para dar conta de necessidades de agentes envolvidos em um ambiente de trocas constantes. A ideia presente é a de que a moeda teria se originado a partir de uma mercadoria que, por seus atributos próprios, teria emergido como meio de troca por excelência.

Fundamental nessa abordagem é a contribuição de Menger (1892). O autor destaca como a afirmação de uma mercadoria como moeda seria produto de uma crescente diferenciação de sua “vendabilidade” em relação a todas as demais mercadorias.

As circunstâncias que governariam a “vendabilidade” de um bem, por sua vez, depende de: (i) número de pessoas que precisam da mercadoria e do quanto elas precisam dela; (ii) poder de compra dessas pessoas; (iii) quantidade disponível da mercadoria em relação à demanda; (iv) divisibilidade da mercadoria; (v) desenvolvimento do mercado; e (vi) quantidade e natureza de limitações política ou socialmente impostas ao comércio ou consumo da mercadoria. O autor estabelece ainda alguns critérios espaciais e temporais que poderiam influenciar a vendabilidade. Na dimensão espacial, encontram-se a distribuição espacial da necessidade pela mercadoria, custo relativo de seu transporte, extensão e comunicação de seus mercados organizados e as restrições impostas ao comércio inter-regional ou internacional. No campo temporal, tem-se por critério a permanência da demanda, a durabilidade da mercadoria, custo de armazenagem, taxa de juros, manutenção do mercado, especulação em torno daquela mercadoria e as restrições a ela impostas para comércio intertemporal (MENGER, 1892).

Os metais preciosos tinham diversas dessas características úteis, por exemplo, sendo homogêneos e divisíveis, reconhecíveis e fáceis de transportar. Segundo Menger (1892), isso teria incentivado sua adoção no mercado e sua conversão em moeda. O autor inicia seção final de seu texto com afirmações categóricas:

A moeda não foi gerada por lei. Em sua origem é uma instituição social e não estatal. A sanção pela autoridade do estado é uma noção estranha a ela. Por outro lado, entretanto, pelo reconhecimento e regulamentação do estado, essa instituição social foi aperfeiçoada e ajustada às múltiplas e variadas necessidades de um comércio em

evolução, assim como os direitos consuetudinários foram aperfeiçoados e ajustados pela lei estatutária. Tratados originalmente por peso, como outras mercadorias, os metais preciosos atingiram gradualmente como moedas uma forma pela qual sua vendabilidade intrinsecamente alta experimentou um aumento material (MENGER, 1892, p. 255).

Em sentido semelhante, encontra-se o argumento desenvolvido por Nussbaum (1929). Tem-se, na teoria desenvolvida pelo autor, que a moeda é dada como unidade ideal que nomeia os meios de troca no comércio. Independentemente da ação do Estado, seria a aceitação social de algo entendido como representante da unidade ideal no comércio jurídico o que lhe insuflaria a “alma do dinheiro” (NUSSBAUM, 1929, p. 44). Assim sendo, a moeda:

“poderá ser uma peça de ouro, de prata, de cobre, um bilhete de papel ou qualquer outra coisa. Unicamente a relação da coisa-moeda com uma determinada ‘unidade ideal’ (dólar, libra, franco etc.) tem significação, sempre que seja considerada e tratada como moeda e não como uma simples peça de metal ou um pedaço de papel. A moeda (o objeto físico concreto) é, por conseguinte, uma coisa que, independentemente do material de que é composta, é dada e recebida pelo uso corrente como uma fração, equivalente ou múltiplo de uma unidade ideal” (NUSSBAUM, 1929, p. 18).

Nussbaum chama atenção para situações em que, de fato, estiveram presentes no comércio moedas que não dispunham de chancela estatal, como foi o caso da moeda de urgência (*Notgeld*), corrente nas regiões da Alemanha e da Áustria durante o período da Primeira Guerra Mundial e da hiperinflação que a acompanhou. De todo modo, o autor não deixa de reconhecer a excepcionalidade desses eventos em que a moeda nacional não dá conta de atender as necessidades do comércio, quantitativa ou qualitativamente (NUSSBAUM, 1929).

São essas hipóteses, que entendem a moeda como uma mercadoria e que, portanto, sujeitam seu dispêndio à sua obtenção em momento anterior, por meio de tributação ou da venda de títulos públicos, que governam a maneira como vemos e somos apresentados aos orçamentos públicos. A história da dona de casa diligente, que não permite que a família gaste mais do que ganha, comum para se referir à gestão do orçamento público em todas as eleições, está, em sua essência, vinculada a essa maneira de se ler o fenômeno monetário.

As teorias creditícias da moeda, por sua vez, oferecem uma visão diferente do fenômeno monetário. Para elas, a moeda não é uma criação dos mercados para facilitar as trocas, mas sim uma unidade de conta que o poder soberano opera e na qual se registram créditos e débitos. Essas teorias, em conjunto chamadas de *cartalismo*, foram por muito tempo relegadas do debate público, mas vêm sendo reabilitadas nos últimos anos, integrando demandas por novas formas de pensar a prestação de serviços públicos.

De grande importância para esse campo é o trabalho seminal de Knapp (1924). O autor, escrevendo quando ainda havia circulação do ouro de fato como moeda, divergia da necessidade da moeda ter lastro em metal precioso ou mesmo em qualquer outro tipo de mercadoria. A moeda nada mais seria que uma unidade de conta, mas, ao contrário de Nussbaum, seu entendimento era o de que essa a unidade de conta era definida pela ordem jurídica vigente:

Quando as ordens jurídicas dão o nome à unidade de valor (como Marco, Franco ou Rublo) e a definem por referência à unidade anterior, nada nos impede de dar aos meios morfos de pagamento uma validade dependente não do peso, mas da confiança. Uma proclamação é feita de que uma parte de tal, e tal descrição será válida como tantas unidades de valor. O morfismo, portanto, abre um caminho que não é pensatório (KNAPP, 1924, p. 30).

A ideia de pensatório deriva daquilo que tem seu valor dado por seu peso, como era o caso dos metais preciosos. Não era esse aspecto que convertia algo em moeda, mas sim a “confiança” decorrente do ato do Estado, que lhe fixa as características físicas e lhe confere o que é atualmente chamado curso legal. Knapp dá a esse ato estatal o nome de Proclamação.

Não foge da atenção do autor o fato de que, com efeito, há circulando no mercado diversos meios de pagamento que não foram objeto de Proclamação e não têm curso legal. Diante disso, ele cria uma diferenciação funcional que efetivamente define o que ele entendia como moeda. Em primeiro lugar, a moeda desincumbe seu portador das obrigações a que faz frente e não pode ser recusada, detendo o que é hoje chamado de curso forçado:

No sistema monetário de um Estado, deve haver um tipo de dinheiro que seja definitivo, em oposição ao dinheiro provisório (convertível). Assim, deve haver pelo menos um tipo que seja inconvertível - para descrevê-lo negativamente. O dinheiro é definitivo se, quando o pagamento é feito, o negócio é concluído com clareza: primeiro para o pagador, em segundo lugar para o destinatário e terceiro para o emissor do dinheiro. O pagador não está mais sob uma obrigação, o destinatário não tem direitos adicionais contra o pagador ou contra o Estado, se o Estado tiver emitido o dinheiro (KNAPP, 1924, p. 102).

O autor chama de *valuta* o dinheiro definitivo que está sempre apto a ser mobilizado para a realização de quaisquer pagamentos, inclusive aqueles realizados pelo Estado, aos quais ele dá o nome de apocêntricos (KNAPP, 1924). Ou seja, para Knapp, moeda é o tipo de dinheiro que conta com curso legal, curso forçado e é utilizado pelo Estado. É o Estado quem a define e a coloca no centro do sistema de circulação e de pagamentos, levando o conjunto de crédito e obrigações a serem denominados na unidade escolhida.

Não importa qual a mercadoria que substancia a moeda. O que se tem, em essência, é um sistema de compensação de créditos e débitos, no qual o Estado aparece na última instância, emitindo um passivo que é registrado como ativo para o resto do sistema.

Se comparada com as teorias monetárias do crédito, essa concepção aumenta o poder do Estado. Nela, não há mais o imperativo de se obter a mercadoria compreendida como moeda para realizar-se um gasto. Em verdade, o gasto do Estado aparece como fundamento último do mercado, que opera como um sistema de compensações que trabalha com a unidade de conta definida pelo Estado. Com isso, já é possível se vislumbrar o efeito que as teorias creditícias da moeda têm sobre a compreensão da ação estatal e da política fiscal.

3.2 Emissão monetária e despesa pública

Antes, no entanto, de se avançar nesses efeitos, cabe trazer à tona o que se entende atualmente como boas práticas no relacionamento entre emissão de moeda e política fiscal. Como mencionado anteriormente, há um entendimento que enxerga o gasto público como um dos motores do recente processo inflacionário ocorrido no Brasil entre a década de 1980 e o início da década 1990. É importante entender como esses processos interagem.

Por trás dos orçamentos públicos não há mais necessariamente a visão de que a moeda é ou representa uma mercadoria. Há muitas décadas foram abandonados os padrões monetários lastreados em metais preciosos, que foram substituídos por moedas fiduciárias, submetidas apenas às leis e normas locais que definem regimes monetários e regimes cambiais. O Brasil, por exemplo, adota desde 1999 o regime monetário chamado de metas de inflação e o regime cambial de câmbio flutuante. Essa formulação coloca a emissão monetária como uma fonte de recursos para o Estado, tal como o são a tributação e a venda de títulos públicos, mas a faculdade de emitir tem sido restringida.

Em grande medida, essa restrição decorre do fato de que as teorias monetárias do crédito seguiram influenciando muito as políticas de diferentes países. No final do século XX e no momento em que a Constituição de 1988 e o atual regime jurídico do orçamento público brasileiro começavam a ser desenhados, a teoria mais difundida como fundamento da gestão pública era a chamada Teoria Quantitativa da Moeda (TQM).

A TQM, em verdade, decorre da formulação original de Hume (1752), que trazia como máxima auto evidente a correlação entre preços, de um lado, e a proporção entre mercadorias e dinheiro, de outro. Tinha-se que qualquer alteração na proporção entre mercadorias e moeda

teria o efeito de aumentar ou diminuir os preços. Cabe lembrar que o autor se referia à uma economia em que a moeda era efetivamente lastreada em ouro.

O resgate desse referencial e o restabelecimento da TQM no cânone da ortodoxia da gestão econômica se deu na década de 1980, na sequência da crise da estagflação. Como base teórica desse movimento, está o proposto por Friedman (1956).

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

A TQM é comumente apresentada na forma de uma equação básica que ajuda a entender seus termos:

$$M \cdot V = P \cdot Y$$

Em que M representa quantidade de moeda, V é a velocidade de circulação da moeda, P expressa o nível de preços e Y é a representação da riqueza. Dada uma determinada renda constante Y e uma velocidade constante V, o nível de preços P, se torna uma proporção $1/V$ do estoque de moeda M. Essa formulação algébrica simples e intuitiva reforçou o apelo da hipótese quantitativista (LARA RESENDE, 2020).

Posteriormente ao abandono da paridade Dólar-ouro do sistema de Bretton Woods, isso significava associar o controle da inflação em uma economia ao controle da emissão de moeda. A emissão monetária, por sua vez, é realizada a partir de dois mecanismos: (i) emissão direta pelos próprios Estados, via de regra por meio de seus Bancos Centrais; e (ii) o chamado “multiplicador bancário”, produto do fato de que os bancos comerciais mantêm em caixa apenas uma fração dos depósitos neles realizados e reintroduzem o restante dos recursos no mercado na forma de crédito.

Considerando que os Bancos Centrais sabiam a quantidade (a) de dinheiro que eles tinham emitido e que a fração dos depósitos a serem mantidos em caixa pelos bancos comerciais (q) segue uma determinação regulatória estabelecida pelos reguladores do mercado financeiro,

as autoridades monetárias assumiam que o estoque de moeda em uma economia (S) era dado por progressão geométrica de razão menor que um com o seguinte formato:

$$S = \frac{a}{1 - (1 - q)}$$

Dessa forma e tendo-se em conta que a demanda por dinheiro é mais ou menos constante no tempo, a variável essencial a ser controlada para se dar conta da inflação era a emissão monetária por parte do Estado e do Banco Central. O mandato da autoridade monetária era, portanto, voltado ao controle do estoque de moeda em níveis compatíveis com o do produto total da economia.

A teoria encontrava certo respaldo prático. Conforme mencionado anteriormente, à época em que essa teoria ganhava espaço entre a ortodoxia econômica, o Brasil enfrentava uma crise inflacionária que tinha como um de seus aspectos um problema fiscal crônico, alimentado pela emissão monetária destinada a financiar despesas correntes do Estado.

A partir desse ponto de vista, era fundamental que os orçamentos fossem sempre equilibrados e que inclusive mantivessem espaço para o pagamento de juros devidos por conta de dívida assumida anteriormente. Assim, prevenia-se que o Estado recorresse à emissão monetária – e à inflação, na forma imaginada pela TQM – para cumprir com suas obrigações. Esse tipo de expediente é até chamado de imposto inflacionário, na medida em que seria uma forma do Estado obter recursos à custa da desvalorização da moeda detida pelo setor privado. Tal modelo de pensamento foi o que moldou, por exemplo, a Regra de Ouro na Constituição de 1988.

Surge, no entanto, um problema. Essa exigência de controle estrito da emissão monetária por meio do equilíbrio orçamentário compete com a contínua demanda social pela ampliação da prestação de serviços públicos. Sociedades do mundo todo passaram a enfrentar dilemas que levaram a cortes em programas sociais, redução do número de servidores públicos e transformações no serviço público, no sentido da aproximação entre as práticas da Administração Pública e do mercado, justificadas como um processo de modernização ou de incremento na gestão. Na América Latina, essas mudanças foram introduzidas no contexto de assunção de compromissos por reformas para obter financiamento no mercado internacional a partir de 1982.

No Brasil, tal processo marcou a década de 1990, sendo introduzido na forma da Administração Pública Gerencial (APG) ou gerencialismo, capitaneado inicialmente pelo

Ministério da Administração Federal e Reforma do Aparelho de Estado, do Governo Fernando Henrique Cardoso (MISOCZKY, 2014). Trata-se de fenômeno onipresente na Administração Pública brasileira desde então, com momentos de maior e de menor avanço, mas que nunca deixou de ganhar terreno.

Importante mencionar que houve ainda uma mudança de paradigma teórico na gestão da política monetária voltada ao controle da inflação que nos levou à forma como ela é desempenhada atualmente. No final da década de 1990, Bernanke e Mihov (1998) demonstraram que, apesar do discurso focado no controle de agregados monetários, a ferramenta de política monetária de fato adotada pelo FED era o manejo da taxa de juros interbancária de curto prazo (*Fed Funds Rate*), instrumento análogo à taxa do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) no Brasil. Logo foi constatado que essa era a prática do conjunto de Bancos Centrais (LARA RESENDE, 2017). Desde a adoção do regime monetário de metas de inflação em 1999, a Selic se converteu no instrumento central para controle da inflação no País.

Ou seja, em vez de se regular o estoque de moeda, a política monetária no Brasil e no mundo passou a focar no controle do preço da moeda nos mercados interbancários para controlar a inflação. Nesse cenário, a interação entre política monetária e política fiscal segue existente, mas é agora mais sutil.

A taxa Selic vigente é definida a cada reunião do Comitê de Política Monetária (COPOM), órgão composto pelo Presidente do BCB e pelos oito diretores da instituição. Essa definição é feita tendo-se em consideração a taxa mais adequada para alinhar as expectativas de inflação em determinado ano-calendário à meta estabelecida pelo CMN, na forma do Decreto nº 3.088, de 21 de junho de 1999.

Para a política monetária, a Selic funciona como uma meta diária, para a qual o BCB deve fazer convergir a taxa de juros dos Depósitos Interbancários com prazo de um dia (taxa DI), de modo a substanciar a orientação do COPOM e realizar a meta de inflação dada pelo CMN. Nesse sentido, a atuação do BCB consiste em adicionar ou retirar liquidez do mercado interbancário, respectivamente comprando ou vendendo títulos do Tesouro Nacional às instituições financeiras que operam nesse mercado.

Do ponto de vista da política fiscal, a taxa Selic é relevante porque ela é a taxa referencial da remuneração dos títulos públicos federais. Não só o Tesouro Nacional emite esses títulos para financiar o Governo Federal, mas também eles são utilizados pelo BCB para o exercício da política monetária.

Atualmente, o art. 164, § 1º, da Constituição de 1988, efetivamente separa as políticas monetária e fiscal, vedando ao BCB conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira, impedindo também a venda direta de títulos do Tesouro Nacional para o BCB. Portanto, essa disposição constitucional obriga o Governo Federal a obter receita por meio da arrecadação de tributos ou de operações de venda de títulos do Tesouro Nacional no mercado aberto antes de realizar qualquer despesa.

Na forma da Decisão-Conjunta nº 18 do BCB e do STN, de 10 de fevereiro de 2010, o Tesouro Nacional pode negociar títulos no mercado aberto com apenas doze instituições classificadas como *dealers* de dívida pública. Quando o Tesouro Nacional opera no mercado aberto comprando ou vendendo títulos, ele afeta a liquidez do mercado e a formação da taxa DI, forçando o BCB a atuar no sentido oposto ao do Tesouro Nacional, a fim de manter a taxa DI o mais próximo possível da Selic.

Na essência, é como se Tesouro Nacional operasse junto ao BCB, mas há o intermédio de instituições *dealers*, que captam juros e impedem que o Estado recorra diretamente à emissão monetária para o financiamento da sua atividade.

3.3 Limites de endividamento e a teoria das finanças funcionais

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

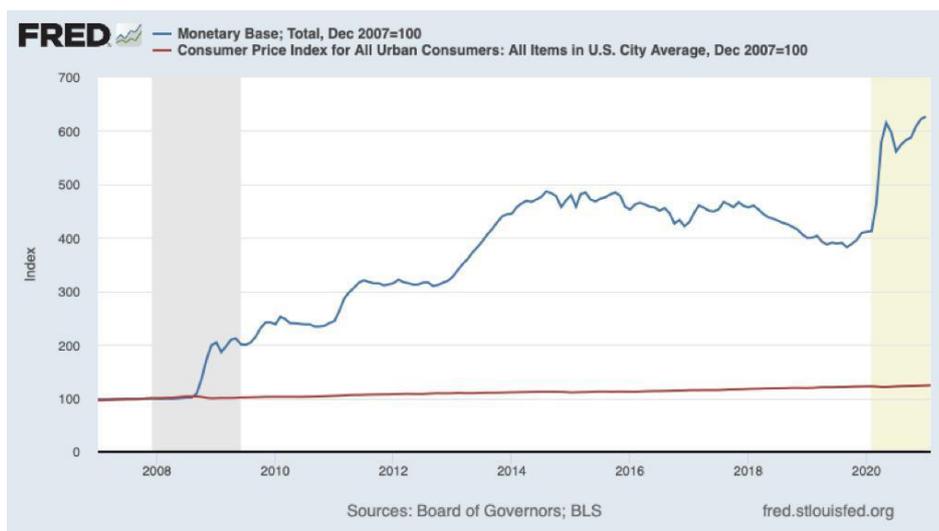
Nos EUA, epicentro da CFG na esteira do pedido de proteção sob o Capítulo 11 da Lei de Falências americana apresentado pelos controladores do banco Lehman Brothers, o Estado lançou mão de uma política monetária notadamente expansionista, que caracterizou o chamado afrouxamento quantitativo (QE). Para tanto, o Tesouro EUA operou uma emissão de títulos públicos de longo prazo vendidos ao mercado e o FED, por sua vez, emitiu moeda e absorveu esses novos títulos. O resultado dessa ação era um incremento de liquidez de curto prazo para os bancos, a fim de que eles pudessem cumprir com suas obrigações e manter a oferta de crédito mesmo em um ambiente de incerteza econômica. Paralelamente, a taxa *Fed Funds Rate* foi mantida muito próxima de zero e o FED e o Tesouro nacional americano passaram também a usar seu próprio caixa para adquirir títulos ilíquidos em posse de grandes grupos econômicos

como a seguradora AIG, a General Motors, a Ford e a Chrysler, bem como da *Federal National Mortgage Association* (Fannie Mae) e da *Federal Home Loan Mortgage Corporation* (Freddie Mac), empresas líderes no financiamento imobiliário no país, oferecendo moeda em troca (SAYAD, 2015; CARVALHO, 2018).

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

Contrariando os fundamentos básicos da TQM, predominante nas considerações sobre finanças públicas desde a década de 1980, não se verificou correlação entre o incremento da oferta de moeda em países que adotaram o QE e as taxas de inflação nesses países, mesmo com taxas de juros sendo preservadas em patamares historicamente baixos. A Figura 1 a seguir expressa o descolamento da dinâmica dos dois referenciais nos EUA desde então.

Figura 1 – Base monetária EUA x Índice de preços ao consumidor EUA. Dezembro de 2007 = 100



Fonte: *Federal Reserve Bank of St. Louis* (2021)

Nem mesmo era a primeira vez que isso ocorria. O Japão já vinha adotando uma política monetária expansiva e mantendo juros baixos desde a década de 1990, mas havia uma “forte convicção de que o Japão era um caso à parte” (CARVALHO, 2017, p. 510).

Assim sendo, após um período de considerável hegemonia de um discurso restritivo da utilização, por parte do Estado, de seus mecanismos de financiamento por meio de emissão monetária, a CFG precipitou uma utilização abrangente dessa estratégia em socorro a instituições financeiras e corporações. O QE nos países do centro do capitalismo fez com que ganhassem força teorias econômicas heterodoxas que pregam o manejo do poder de emissão de moeda para muito além dos limites impostos pela ortodoxia ligada à TQM, a fim de financiar a atividade estatal e a prestação de serviços públicos, da mesma forma como essa emissão financiou a continuidade da atividade econômica de bancos e de empresas.

Passou a haver uma disputa teórica ainda em aberto no campo das ciências econômicas, especialmente em relação aos limites ao financiamento da atividade estatal por meio da emissão monetária, paralelamente à tributação e à emissão de títulos públicos no mercado aberto. As teorias em disputa encaminham a visões distintas em relação ao orçamento público e ao papel da tributação.

A ideia de contenção da despesa estatal perdeu o argumento forte de associação direta entre inflação e emissão monetária e, no lugar dele, ganharam centralidade argumentos que visam a vincular o desempenho da economia à medida da dívida pública em relação ao PIB. Conforme mencionado quando tratou-se aqui da criação de novas regras fiscais no Brasil desde 2017, essa é uma linha de trabalho iniciada a partir de Reinhart e Rogoff (2010).

Os autores apresentam uma análise que reputavam empírica, dado que elaborada a partir de conjunto amplo de dados históricos sobre dívida pública, e oportuna, considerando-se a disparada dívida pública por conta da reação dos países à CFG. A conclusão principal do estudo aponta que, embora não haja forte ligação entre crescimento e dívida quando há níveis normais de dívida, encontrou-se, na mediana, taxas de crescimento 1% menores para países com dívida pública superior a 90% do PIB e, na média, o crescimento desses países seria -0,1%, sendo isso válido para economias emergentes e também para avançadas. Uma proporção de 60% de dívida externa em relação ao PIB também se mostrou associado a resultados de crescimento adversos em economias emergentes (REINHART; ROGOFF, 2010).

No que diz respeito à relação entre inflação alta e altos níveis de dívida pública, foi encontrada correlação no caso de economias emergentes e em algumas economias avançadas, classificadas como exceções. Conclui-se que os resultados apresentados se relacionavam com a ideia de *intolerância à dívida*, à medida que a dívida de países alcança tetos de tolerância, as taxas de juros do mercado podem passar a subir, forçando ajustes (REINHART; ROGOFF, 2010).

O trabalho de Reinhart e Rogoff (2010), no entanto, foi objeto de muita controvérsia por conta de problemas apontados em sua metodologia. Primeiramente, ele foi publicado em uma prestigiosa revista científica, mas a edição específica em que ele figura congregava trabalhos levados a congressos da *American Economic Association* e não foram submetidos a um processo de avaliação por pares, conforme explica o texto do editor que abre o número da revista (JOHNSON; BENNET, 2010). Após publicado o texto, os acadêmicos que tiveram acesso ao conjunto de dados do trabalho não conseguiram replicar seus resultados.

A crítica mais notória foi apresentada por Herndon et al. (2013). O que se apresenta é também bastante comprometedor. Apontam-se erros de cálculo, exclusão seletiva de dados disponíveis e ponderação não convencional de estatísticas, que levaram a erros graves e a uma representação incorreta da relação entre dívida pública e crescimento. A taxa média de crescimento real do PIB para países com dívida pública superior a 90% do PIB seria, na verdade, 2,2% e não o -0,1% apontado por Reinhart e Rogoff (2010), não sendo muito diferente do que se tem para níveis de dívida mais baixos. Não haveria também qualquer indicação de que um nível de dívida pública superior a 90% do PIB comprometeria ou reduziria o crescimento. Além disso, para poderem fazer a crítica, os autores adotam o mesmo pressuposto que Reinhart e Rogoff (2010), no sentido de que seria o nível de dívida que influenciaria o crescimento econômico e não o contrário, mas chamam atenção de que a causalidade poderia dar-se também no sentido contrário (HERNDON et al., 2013).

Por sua vez, o campo que vê a possibilidade de ampliar a atuação estatal por meio do manejo dos instrumentos de emissão monetária tem ganhado espaço junto ao público, especialmente nos EUA. Entre as teorias que se destacaram após o QE encontra-se, por exemplo, a *Modern Monetary Theory* (MMT), ou Teoria Monetária Moderna, que é uma das bases do plano econômico apresentado em março de 2019 pela Deputada Alexandria Ocasio-Cortez do Partido Democrata, por meio da Resolução nº 109 da Câmara dos Representantes dos EUA. Apelidado de *Green New Deal*, o projeto vem desde então pautando parte do debate e das propostas sobre a política econômica estadunidense e é possível relacionar seus pressupostos ao conteúdo dos pacotes econômicos de trilhões de Dólares propostos recentemente pelo Presidente americano Joe Biden para investimentos em infraestrutura física e social, bem como em serviços públicos.

A MMT, também chamada de *neocartalismo*, é uma teoria creditícia da moeda. A descrição de Schumpeter (1954, p. 686) faz dessas teorias, classificando-as como as que têm “o olhar para as finanças capitalistas como um sistema de compensação que compensa créditos e débitos e leva adiante as diferenças” reflete bem o pensamento da MMT.

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

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

Cabe notar que o privilégio da emissão de um título de dívida não é monopólio do ente soberano. Qualquer sujeito de direitos em uma sociedade pode concentrar obrigações em relação a seus pares. O que diferencia o gasto público, no entanto é a demanda pelo título emitido pelo Estado (WRAY, 2015).

Uma vez que os Estados detêm o poder de tributar a população sob sua jurisdição, há necessariamente demanda pelos títulos que podem desobrigar o público perante suas obrigações tributárias. A definição, por parte do Estado, de só aceitar o pagamento de tributos com a moeda que ele emite leva o sistema todo a adotar a moeda como unidade de conta. Dessa forma, a tributação não é vista pela MMT como fonte de financiamento do Estado, mas sim como moduladora da demanda pelo título que ele emite. Um aumento na tributação tem o efeito de aumentar a demanda por moeda. Em verdade, para a MMT, é como se o tributo recolhido pelo Estado fosse simplesmente compensado e zerado no registro de lançamentos global (WRAY, 2015).

Em resumo: os Estados que emitem moeda não dependem de arrecadação para realizar gastos, mas dependem de um sistema tributário porque “os tributos são necessários para criar demanda por moeda” (WRAY, 2015, p. 139).

No entanto, lembrando o caso brasileiro do Efeito Bacha, é preciso notar que, embora o gasto público não dependa de arrecadação prévia, isso não quer dizer que esses gastos não possam ser inflacionários. Caso o Estado venha a gastar mais do que o setor privado é capaz de

incorporar ao circuito produtivo, necessariamente haverá um desalinhamento entre oferta de produtos e volume de unidades monetárias naquela economia, podendo causar inflação. Por isso, ainda que não haja risco de um Estado não conseguir arcar com as dívidas denominadas na moeda que ele mesmo emite, é importante que o déficit em que se incorre não seja dirigido à despesa meramente operacional, mas que gere retorno (WRAY, 2015).

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

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

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

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

4 FORMAS DE APRESENTAR O ORÇAMENTO PÚBLICO

As peças orçamentárias normalmente são pensadas para expressar o equilíbrio entre receita e despesa seja no âmbito dos diferentes órgãos que compõem a Administração Pública, seja considerando o Governo Geral. Por definição, nos orçamentos o ativo iguala o passivo, sendo que o que se busca com um orçamento equilibrado é que o ativo seja composto basicamente por receitas tributárias e no passivo esteja prevista alguma amortização de dívida contraída anteriormente.

Essencialmente, as classificações orçamentárias apresentadas a seguir dão conta tanto de orçamentos tradicionais, quanto de orçamentos pensados a partir de uma perspectiva das teorias creditícias da moeda ou da finança funcional. O que muda é a disposição da despesa e da receita pública, o que induz à priorização de certas características nos próprios orçamentos. Pode-se dar ênfase justamente ao equilíbrio orçamentário ou se aproximar de evidenciar os objetivos principais de política pública.

No Brasil, as peças orçamentárias são voltadas muito mais a mostrar os equilíbrios orçamentários compartimentados. Isso não implica, no entanto, dizer que não há outras propostas de apresentação do orçamento que propõem uma visão mais integradora da Administração Pública ou que seriam adequadas, por exemplo, à apresentação de um orçamento que partisse de diretrizes ajustadas às finanças funcionais.

4.1 Classificações orçamentárias

A peça orçamentária pode se apresentar de diferentes formas, mas é sempre relevante que possa ser adequadamente interpretada. A adoção de classificações pode dotá-la de clareza e mostrar a articulação entre políticas públicas e ações do governo.

As classificações orçamentárias servem para tornar o orçamento mais transparente, de modo que os cidadãos e outros agentes interessados em geral consigam ter acesso à informação de maneira mais compreensível. Com isso, pode-se entender melhor os programas e políticas públicas, além de notar objetivos de desenvolvimento da Administração.

O orçamento e as despesas públicas podem ser analisados sob diferentes critérios e isso leva à possibilidade de que haja diversas classificações. A seguir, serão tratadas as classificações institucional; funcional; por programas; e econômica, considerando suas características e aplicações próprias.

4.1.1 Classificação institucional

A classificação institucional é aquela em que a despesa pública é disposta por Órgão e Unidade Orçamentária (UO) da Administração Pública. Um mesmo órgão pode ter diferentes Unidades Orçamentárias que são, em última instância, a menor unidade responsável pela execução orçamentária. Ela mostra quem detém responsabilidade pela programação e execução da despesa e o quanto de recursos cada um dos órgãos tem de dotação orçamentária para executar no exercício ao qual se refere, na forma do orçamento aprovado pelo legislativo (CHIEZA; DEMARCO, 2018).

4.1.2 Classificação funcional

A classificação funcional, por sua vez, é aquela em que há a identificação da área à qual a despesa pública se destina, explicitando sua função. A União, os Estados e os Município adotam essa classificação para tornar possível a consolidação nacional dos gastos do setor público (CHIEZA; DEMARCO, 2018).

A Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do antigo Ministério do Planejamento define as funções e subfunções às quais os gastos públicos podem se destinar. A norma lista atualmente 28 funções e suas subfunções correspondentes, sendo que a função representa o maior nível de agregação de uma área de despesa pública e a subfunção é uma segmentação (CHIEZA; DEMARCO, 2018). É a classificação que apresenta a finalidade do gasto público a ser realizado.

4.1.3 Classificação por programas

Na classificação por programa, as despesas aparecem destinadas a programas, atividades, projetos ou operações especiais. É uma classificação que procura consolidar as ações do poder público para mostrar suas realizações (CHIEZA; DEMARCO, 2018).

Nessa classificação:

- O *Programa* é o instrumento que procura dar concretude aos objetivos almejados pela Administração, seguindo indicadores definidos no Plano Plurianual;
- O *Projeto* é a ferramenta para alcançar o objetivo de um Programa, mobilizando despesas de capital em operações limitadas no tempo e voltadas à entrega de um produto correspondente à expansão ou ao aperfeiçoamento das ações do Governo;

- A *Atividade* também procura efetivar o objetivo de um Programa, mas, ao contrário do Projeto, ela o faz de modo contínuo e permanente em nome da manutenção de ações do Governo e nela predomina o uso de recursos classificados como Despesa Corrente; e
- As *Operações Especiais* são aquelas que não se voltam a um objetivo e também não resultam na produção ou manutenção de ações do governo, como é o caso, por exemplo, do refinanciamento da dívida pública, do pagamento de inativos (CHIEZA; DEMARCO, 2018).

4.1.4 Classificação econômica

Por fim, a classificação econômica “tem como objetivo padronizar a despesa com o intuito de obter informações gerenciais e macroeconômicas sobre o efeito do gasto do setor público na economia” (CHIEZA; DEMARCO, 2018, p. 182). Ela está regulada na forma da Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001, que dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A classificação criada por esse diploma, utiliza um sistema de seis dígitos para qualificar as despesas públicas a partir de quatro níveis:

- **1º Dígito:** *Categoria econômica*, que se divide em (i) despesa corrente, que não contribui, diretamente, para a aquisição de um bem de capital; e (ii) Despesa de capital, que contribui, diretamente, para a aquisição de um bem de capital;
- **2º Dígito:** *Grupo de natureza*, em que são estabelecidos os elementos de despesa com as mesmas características quanto ao objeto do gasto;
- **3º e 4º Dígitos:** *Modalidade de aplicação*, que consiste em uma informação gerencial que complementa a natureza da despesa, apontando se os recursos são aplicados por órgãos ou entidades da mesma esfera de Governo ou por outro Ente da Federação;
- **5º e 6º Dígitos:** *Elemento de despesa*, que identifica os objetos do gasto que a administração pública faz para cumprir com seus fins (CHIEZA; DEMARCO, 2018).

O art. 5º, e, da norma prevê ainda dois outros dígitos facultativos para contemplar eventual desdobramento do elemento de despesa.

4.2 Princípios orçamentários

Anualmente, o Ministério da Economia publica o Manual Técnico de Orçamento (MTO), instrumento de apoio aos processos orçamentários da União. O documento fica a cargo da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), atualmente abrigada sob a Secretaria Especial da Fazenda do Ministério da Economia.

A edição de 2021 do MTO descreve os princípios orçamentários a partir de seu objetivo de estabelecer regras básicas, que conferem racionalidade, eficiência e transparência à elaboração, execução e controle do orçamento público. Os princípios valem para todos os poderes e todos os níveis da federação, sendo dispostos e disciplinados pela Constituição, normas infraconstitucionais e também pela doutrina (SOF, 2021).

O MTO 2021 menciona os princípios da unidade ou totalidade; universalidade; anualidade ou periodicidade; exclusividade; orçamento bruto e da não vinculação da receita de impostos, tratando-os como decorrentes de normas jurídicas. Chieza et al. (2018) trazem uma lista de princípios mais abrangente e igualmente aplicáveis, que buscou-se sintetizar abaixo:

Tabela 1 - Princípios orçamentários

Princípio	Descrição
Exclusividade	A LOA não conterà dispositivo estranho à previsão de receita e à fixação da despesa
Equilíbrio orçamentário	Equivalência entre despesas autorizadas e receitas previstas anualmente
Anualidade ou periodicidade	Periodicidade de 1 ano, correspondente ao ano fiscal
Unidade (conceito clássico)	Todas as receitas e despesas devem estar incluídas num só documento, em vez da existência de vários orçamentos separados
Unidade (conceito moderno)	O sistema de planejamento integrado aceita vários documentos, alguns de planejamento, outros de orçamentos e programas, aprovados por diferentes leis (PPA, LDO e LOA)
Universalidade (conceito clássico)	A abrangência do orçamento inclui todos os poderes e órgãos da administração direta e indireta, instituídos e mantidos pelo Poder Público

Universalidade (conceito econômico)	A apresentação do orçamento público como um sistema consolidado do setor público, objetivando visualizar o tamanho e a importância do setor público na economia nacional comparativamente ao setor privado; o valor da renda nacional absorvida pelo Estado através da tributação; a participação do Estado na formação da renda nacional; o resultado das transações correntes do governo (déficit/superávit); e o volume dos investimentos públicos programados
Legalidade	PPA, LDO e LOA, assim como transposição, remanejamento ou transferências de recursos deverão ser realizados através de lei ordinária
Sinceridade	A estimativa deve ser feita em bases realistas sem subestimação ou superestimação
Clareza e inteligibilidade	O orçamento deve ser de fácil compreensão ao povo e de fácil controle por seus representantes
Publicidade	Obrigatoriedade de publicação e execução das leis orçamentárias – o poder executivo deve publicar a execução orçamentária bimestral até 30 dias após o encerramento do bimestre
Não afetação da receita ³	É inconstitucional vincular receita de impostos a órgãos, fundo ou despesa, com exceção da distribuição de recursos estabelecidos pela Constituição, pela Lei ou por Resoluções do Senado ⁴
Orçamento bruto ⁵	Preconiza o registro das receitas e despesas na LOA pelo valor total e bruto, vedadas quaisquer deduções

Elaboração própria, a partir de Chieza et al. (2018) e do MTO 2021

³ Nomeado no MTO 2021 como o princípio da não vinculação da receita de impostos.

⁴ Compõem as exceções os Fundos de Participação dos Estados (FPE) e de Participação dos Municípios (FPM); a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde; as despesas para a educação, para que se alcance o patamar mínimo de gastos com educação definido na Constituição; sobre a receita de impostos e ainda quando se refere a prestação de garantias nas operações de crédito por Antecipação de Receita Orçamentárias (ARO), de acordo com os limites estabelecidos pelas Resoluções do Senado Federal (CHIEZA et al. 2018).

⁵ Chieza et al. (2018) não mencionam o princípio do orçamento bruto, constante do MTO 2021, acrescido à tabela para fins de completude.

4.3 O orçamento a partir dos objetivos de política pública e o governo matricial

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

Há certo desencontro em torno do que caracteriza políticas públicas. Souza (2006) faz uma revisão de literatura explorando o conceito:

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” (SOUZA, 2006, p. 24).

Uma definição possível e básica do que são políticas públicas decorre do título do trabalho de Lasswell (1936), que leva à análise de políticas e buscar entender quem ganha com elas, quando e como elas beneficiam o indivíduo ou um grupo. Laswell (1951) também é o autor que categoriza, no campo de políticas públicas (*policy sciences*), o que seria o estudo do processo de política pública (*policy studies*) e a análise de políticas públicas (*policy analysis*), orientada para as políticas públicas na prática (FARAH, 2016).

Em análise de políticas públicas, há certo consenso que as políticas públicas apresentam um ciclo de vida específico, que se inicia com a emergência de problemas e demandas na pauta de discussão social e política (JANNUZZI, 2011). A definição da agenda de atuação depende da percepção e definição das questões públicas pelos tomadores de decisão, muitas vezes, influenciados por grupos de interesse. Após essa definição, o ciclo de vida costuma ser apresentado em três fases: formulação, implementação e avaliação.

Na fase de formulação, são traçadas estratégias de atuação, e se elaboram de fato as políticas públicas, programas e ações governamentais. Nesse momento também se identifica o público alvo. A fase de implementação se inicia com a execução das atividades, produção e oferta dos serviços, a fim de alcançar os objetivos presentes no escopo do programa. A fase de avaliação da política pública pode ser iniciada antes da execução (*ex ante*) e tem o objetivo de

produzir um diagnóstico antes de um período de atuação da política; durante o processo (servindo como um monitoramento); ou após a execução (*ex post*), buscando analisar os resultados, impactos e efeitos da política pública.

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

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

O orçamento deixa de ser em si objeto de uma meta autocentrada de equilíbrio e se faz instrumento para que os objetivos das missões sejam alcançados. Em vez de se ter um quadro de divisão de funções, em que se espera que o setor privado tome os riscos e que o Estado incida apenas em falhas de mercado, passa-se a um cenário que o Estado atua de maneira consistente e aplicando todos os instrumentos à sua disposição para gerar incentivos na direção do interesse público (MAZZUCATO, 2021).

A proposta de pensar a atuação do Estado em forma de missões leva o gasto público e o investimento a serem focados na expansão da inovação e da capacidade produtiva na direção desejada, definida pela política. Em relação à origem dos recursos públicos necessários, a autora afirma que os orçamentos têm que ser estruturados a partir das missões. Inspirada pela MMT, ela enfatiza que, enquanto a economia tiver espaço para crescer e não estiver operando em sua capacidade máxima, investimentos realizados no sentido de expandir a capacidade econômica, como devem ser as missões, raramente têm efeitos inflacionários (MAZZUCATO, 2021).

O orçamento público não seria estático, significando que a ampliação de gastos em um setor necessariamente representa a contenção em outro, mas maleável desde que dirigido à expansão da capacidade produtiva. Para ilustrar esse argumento, a autora recorre ao posicionamento de Alan Greenspan, que foi Presidente do FED entre 1987 e 2006, em depoimento perante a Comissão de Orçamento, Câmara dos Representantes dos EUA, em 2 de

março de 2005, em que, diante de uma pergunta sobre benefícios previdenciários, afirmou não haver nada que impeça o governo de criar tanto dinheiro quanto quiser e pagá-lo a alguém, sendo que a pergunta real seria como garantir que o sistema gere ativos reais na mesma proporção (MAZZUCATO, 2021).

A proposta de organizar o orçamento por missões não é de todo alheia ao que atualmente há de consolidado na literatura sobre orçamento, inclusive no Brasil. As ideias em relação ao financiamento das políticas públicas, inspirada pela MMT, não se firmou ainda, mas a busca por uma atuação do Estado focada em objetivos de interesse público pode ser já detectada na ideia de um *governo matricial*.

A noção de governo matricial é bastante vinculada à de orçamento classificado por programas. Parte-se da estruturação dos gastos públicos pensando-se os objetivos do governo e os projetos e atividades destinados ao cumprimento desses objetivos. A concepção de orçamento nesse modelo permite que fiquem claras as funções do governo e as iniciativas ligadas a cada uma delas, permitindo que os meios sejam mobilizados visando diretamente os fins. Tendo-se isso, o plano de governo se apresenta como um conjunto de ações já associadas a recursos e identificáveis como demandas concretas da sociedade e emergentes das decisões legislativas (PIRES, 2011).

Qualquer entidade administrativa convive com os desafios de ser efetiva, eficaz e eficiente. “O orçamento-programa é um instrumento para enfrentar esses desafios, mantendo a equipe coesa e com rumo claro” (PIRES, 2011, p. 119).

Entretanto, mesmo com essas considerações a seu favor, a efetivação de um orçamento-programa só se dá de maneira adequada se o governo for capaz de agir matricialmente, “ou seja, distribuindo parcelas de responsabilidade entre suas unidades componentes na busca de objetivos de governo que estão acima de objetivos hierarquicamente inferiores (setoriais)” (PIRES, 2011, p. 119). A maioria dos governos age como um conjunto de autarquias, prejudicando a execução de orçamentos-programa, ainda que esses documentos existam formalmente.

Um governo matricial é aquele que articula seus objetivos por meio da atuação coerente de suas instâncias. As políticas públicas muitas vezes dependem de uma sinergia entre diferentes órgãos e agências de um governo. Só conseguem executá-las com o máximo de efetividade, eficácia e eficiência os governos que são, de fato matriciais.

A estrutura das ações de um governo matricial pode ser vista em uma matriz que congrega suas instâncias. Da mesma forma, a avaliação de um governo que se organiza assim deve ser feita por programa e não por Secretaria (PIRES, 2011).

4.4 Classificações orçamentárias na prática

Para ver como as classificações aparecem na prática, será realizada agora uma descrição de como elas se apresentam na LOA. Serão feitas também considerações sobre a possibilidade de se identificar se ocorre uma atuação matricial do Governo Federal por meio deste orçamento.

A referência para essa análise é a Lei nº 14.144, de 22 de abril de 2021, que consiste na LOA referente ao ano fiscal de 2021 e o Projeto de LOA (PLOA) que a instruiu. É possível dizer que, nesse diploma legal, as classificações aparecem de maneira razoavelmente clara. Estão expostos a seguir os pontos de análise relacionados a cada classificação:

- *Classificação institucional*: se apresenta de modo claro. A Lei em questão apresenta essa classificação já na forma do Anexo II (Despesa dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social por Órgão Orçamentário) e do Anexo V (Despesa do Orçamento de Investimento por Órgão Orçamentário) que a acompanham. O Quadro 5 do Volume I do PLOA traz detalhadamente o conjunto de despesas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social por Poder, Órgão, Unidade. O Quadro III do documento fornece os dados de receita. A classificação institucional tem centralidade e acompanha muitas das demais classificações, especificando, por órgão, o destino dos recursos;
- *Classificação funcional*: A classificação funcional das despesas também está disponível de maneira bastante acessível nos Quadros 6A e 6B do Volume I do PLOA, que mostram as despesas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social por Função e Subfunção;
- *Classificação por programas*: No PLOA, essa classificação se mostra também de forma direta no Quadro 6C, que traz a despesa por programa. Lá estão todos os programas do governo, ausente, no entanto, a especificação de seus objetivos. Nesse sentido, o Quadro 12 o complementa, detalhando ações da Seguridade Social, respectivos programas e órgão orçamentário, refletindo também a classificação institucional. Os Volumes II a VI do PLOA detalham os Programas e Ações dos diversos poderes e órgãos;
- *Classificação econômica*: A classificação econômica é também palpável. O Quadro 4 se apresenta como Resumo das Despesas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social por Categorias Econômicas e Grupo de Natureza de Despesa e o Quadro 5

também organiza a informação por Grupos de Natureza de Despesa. O conceito de modalidade de aplicação aparece sempre que são detalhadas as despesas por programas específicos, o que no Volume I do PLOA ocorre no Quadro 8C e volta a aparecer nos Volumes III a VI⁶. Não ficam claras as definições de elementos de despesa.

Nota-se que, a partir da análise dessa peça orçamentária apenas, não é possível afirmar que o Governo Federal atue de maneira matricial. É certo que a classificação das despesas por programas, indicando seus objetivos e projetos, atividades e operações especiais é um primeiro passo nesse sentido, mas mesmo o Quadro 12 do Volume I da PLOA, que explora esses elementos, indica também os órgãos responsáveis, insinuando um modelo de atuação autárquica. No mesmo sentido, os projetos, atividades e operações especiais não dispõem de indicadores expressos para sua avaliação, forçando o governo a realizar avaliações focadas nas secretarias.

⁶ “Elemento de despesa” é terminologia mencionada na Metodologia e Estimativa da Distribuição da Despesa Fixada nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social pela Classificação por Função de Governo das Nações Unidas (COFOG - *Classification of Functions of Government*), que substancia o Anexo VII da LOA, mas não é retomado nos documentos que acompanham o PLOA.

5 AS FINANÇAS FUNCIONAIS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

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

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

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

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

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

Outros focos do debate são a dificuldade de avaliação, a complementariedade que esses programas devem ter com serviços públicos e a rede de proteção social, sendo necessário seguir focando políticas nas causas estruturais da pobreza, mesmo com a existência da renda básica universal. Ainda, pensa-se na necessidade de que a garantia de renda não retire da sociedade a

aptidão para a tomada de risco. Há, no entanto, evidências que aproximam a existência de redes de proteção social amplas do apetite por abertura e participação no comércio (RODRIK, 1998).

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

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

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

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

Não se ignoram os custos do programa, mas Wray (2015) argumenta que muito maior é o custo de dispor do fator de produção trabalho e não aplicá-lo. Haveria também retorno na forma de incremento da arrecadação, tendo-se empregada parcela mais expressiva da população. Os programas de garantia de empregos são mais próximos da proposta de finança

funcional de Lerner por priorizarem o pleno emprego diretamente, em vez de se pensar antes nos efeitos de distribuição da renda.

Resta entender como essas políticas se apresentam na prática. Para isso, é fundamental analisar experiências de políticas públicas e projetos que surgiram no mundo e no Brasil nas últimas décadas.

5.1 Experiências estrangeiras

É possível mapear desde 2000 algumas experiências estrangeiras de políticas públicas de garantia de empregos e de renda básica universal. Elas ocorreram em contextos bastante diversos e, enquanto algumas avançaram em sua efetividade, outras acabaram sendo rejeitadas antes de sua implementação.

Nesta seção, serão apresentados casos de políticas públicas formuladas na Argentina, na Áustria e na Suíça nas últimas duas décadas. O caso argentino é o único que até o presente momento passou por um ciclo completo e chegou a ser objeto de avaliações. Na Áustria, o projeto é corrente e vem sendo documentado, e, na Suíça, a iniciativa não avançou por oposição do governo, do Parlamento e da população.

São casos notadamente diversos. Os dois primeiros dizem respeito a programas de garantia de empregos e o terceiro tem por substância uma política de renda básica universal. O primeiro caso surgiu em um ambiente político e econômico extremamente conturbado, enquanto que os exemplos europeus têm como palco países estáveis e de alta renda. De todo modo, é interessante notar como a questão do orçamento é abordada em conjunto com essas políticas e analisar como se apresentaram para a sociedade.

5.2.1 Argentina

Tal como ocorrera com o conjunto de economias latino americanas a partir de 1982, a Argentina enfrentou um período de fechamento das linhas de crédito internacionais e forte instabilidade econômica e inflação. A estratégia do país para enfrentamento da crise foi a adoção do Plano Cavallo, marcado pela Lei nº 23.928, de 27 de março de 1991, que criou uma regra extremamente rígida de conversão da moeda local para o Dólar, definindo uma taxa de conversão de 1:1 entre as duas moedas.

A manutenção desse compromisso, um regime monetário também conhecido como *currency board*, demandava que o Governo argentino mantivesse à sua disposição reservas internacionais amplas o bastante para lidar com choques de demanda pelo Dólar, moeda que não tinha poder de emitir. A preservação do *currency board* justificou a adoção de reformas e políticas de austeridade por parte do governo argentino no período em que durou.

A Argentina iniciou o século XXI sendo tratada na literatura ortodoxa, da qual é exemplo o trabalho de Calvo e Reinhart (1997) como exemplo de Estado responsável e a *currency board* era louvada por economista de matriz liberal como uma prática de recuperação da credibilidade política e de redução de risco no mercado. Entretanto, a crise russa de 2001 fez precipitar uma série de ataques especulativos contra a moeda argentina, que rapidamente secaram as reservas de que o país dispunha, mergulhando-o em uma severa crise cambial.

Esse novo período de instabilidade econômica levou a uma crise política. Em dezembro de 2001, em meio a protestos, o presidente argentino Fernando de la Rúa renunciou ao cargo. Como seu vice já havia renunciado meses antes, o Congresso argentino designou Adolfo Rodríguez Saá como novo Presidente, mas, após uma semana, o indicado também renunciou. Nova decisão do Congresso levou Eduardo Duhalde à presidência a partir de janeiro de 2002. Logo em abril de 2002, a *currency board* foi abandonada.

Ao assumir, Duhalde convocou a Mesa de Diálogo Argentino, um foro amplo junto à sociedade argentina, contemplando setores sociais, políticos, empresariais e trabalhistas do país, coordenado pela Igreja e com assistência técnica do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Essa entidade teve papel determinante na criação de um programa de garantia de empregos na Argentina.

Duhalde havia editado o Decreto 165, de 22 de janeiro de 2002, estabelecendo um benefício entre ARS 100 e 200 para chefes de família desempregados por um período de três meses com abrangência limitada ao montante de fundos disponíveis e pelos créditos a conceder no orçamento. A Mesa de Diálogo Argentino questionou a limitação, dada a necessidade de se universalizar essa renda a todas as famílias argentinas naquele momento de emergência. Essa crítica foi refletida na edição do Decreto nº 565, de 3 de abril de 2002, que regulamentou o *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* (PAUTASSI et al., 2004).

O Programa era voltado a garantir o emprego de chefes de família desempregados e, conforme Wray (2015), criou dois milhões de novos postos de trabalho, que geraram renda para as famílias, bem como produtos e serviços para as comunidades necessitadas. Desde 1995, a Argentina tinha um programa de empregos chamado *Plan Trabajar*, que contou com 350 mil beneficiados, não era focalizado, mas igualmente não se apresentava como universal e tinha sua

abrangência definida justamente pelos responsáveis pela gestão do orçamento público (KOSTZER, 2008).

Previa-se que a participação no Programa daria direito a uma renda de 150 Pesos por mês, equivalente a três quartos do salário mínimo, aos chefes de família desempregados e com dependentes menores de 18 anos. Exigiam-se contrapartidas e compromisso de trabalho entre 20 e 30 horas semanais, definidos na Resolução 312, de 22 de abril de 2002. Em maio de 2002, quando da introdução do novo Programa, a taxa de desemprego na Argentina alcançava 25%.

O Programa foi inicialmente financiado pelo Tesouro argentino, tendo custo equivalente a 1% do PIB e a 4,9% do orçamento anual. No final de 2002, já era dois milhões o número de beneficiados. Em 2003, o Programa contou também com o aporte de USD 600 milhões proveniente do Banco Mundial (PAUTASSI et al., 2004).

Do ponto de vista de sua governança, o *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* unia aspectos de controle central e descentralização de competências. O Ministério do Trabalho ficaria responsável pelo pagamento direto aos beneficiados, em suas contas bancárias ou por meio de cartões pré-pagos (KOSTZER, 2008).

A organização local ficava a cargo dos *Consejos Consultivos Municipales*, compostos por agentes locais representativos de sindicatos, entidades patronais, ONGs, organizações sociais e confessionais, e tinham a função de controlar os requisitos do programa e a incorporação de beneficiados, analisar e acompanhar os projetos apresentados no âmbito do Programa e investigar irregularidades (GOLBERT, 2004). Foi criada também uma entidade central para apoiar a implementação do programa chamada *Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control* (CONAEYC), composto por membros de entidades patronais, organizações de trabalhadores, ONGs, organizações religiosas e o governo nacional e dedicada à detecção de irregularidades na execução do Programa no funcionamento dos *Consejos Consultivos* (PAUTASSI et al., 2004).

Kostzer (2008) mostra, que, à época de seu levantamento, 80% dos beneficiados pelo programa estavam envolvidos em algum projeto. Os demais estavam afastados por problemas de saúde ou para assistência à família. O autor divide os projetos em seis tipos:

Tabela 2 – Tipologia de projetos do segundo Kostzer (2008)

Tipo de projeto	% de beneficiários
Projetos comunitários (infraestrutura física, social e produção de insumos)	~ 60%

Microempresas (individual ou coletivamente)	8%
Volta às aulas para finalizar educação formal	6%
Formação profissional (para suprir necessidade local)	4%
Trabalho administrativo nos municípios	N/A
Emprego privado	N/A

Elaboração própria, a partir de Kostzer (2008)

Kostzer (2008) aponta para o número decrescente de beneficiários do programa. Com efeito, Néstor Kirchner, eleito presidente em 2003, buscou, já a partir do ano seguinte, concentrar esforços em outros programas sociais. Com o Decreto nº 1.506, de 28 de outubro de 2004, iniciou-se o trespasse de beneficiários do *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* para atenção de outras iniciativas. Atualmente, o Programa segue vigente apenas na Província de Formosa.

Note-se que sua implementação demandou uma situação de emergência tamanha que gerou um consenso social no sentido de ir-se além dos limites orçamentários que orientavam as ideias de política laboral até então. Sua manutenção no auge, em 2003, precisou de um aporte de recursos estrangeiros. A partir de 2004, a política pública passou a perder fôlego.

Pautassi et al. (2004) criticam o fato de que o *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* não continha elementos de incremento da cidadania de seus beneficiados, de modo a garantir direitos no longo prazo e cobrir as necessidades mínimas da população indigente. Uma crítica válida, mas cabe um reconhecimento da extensão desse que foi o mais próximo que se viu de um programa de garantia de empregos na América Latina.

5.2.2 Áustria

O caso austríaco tem características bastante diversas do argentino. Ele consiste de fato em uma experiência de política pública acompanhado, desde de sua formulação, com interesse e rigor acadêmico.

Kasy e Lehner (2020) apresentam uma metodologia para avaliação desse experimento de políticas públicas substanciado na forma de um programa de garantia de empregos que está, desde outubro de 2020, sendo pilotado pelo *Arbeitsmarktservice Niederösterreich – AMS NÖ* (Agência de mercado de trabalho da Baixa Áustria) no Município de Gramatneusiedl. A ideia das autoridades é erradicar o desemprego persistente e melhorar a qualidade de vida das pessoas submetidas a essa condição, fornecendo uma garantia de empregos aliada a apoio e

aconselhamento laboral. Todos os habitantes desempregados há mais de nove meses podem participar do projeto que irá durar até 2024. O orçamento é de EUR 7,4 milhões e a expectativa é despendar cerca de EUR 30 mil por participante por ano.

Além do envolvimento da autoridade pública e do acompanhamento acadêmico, a implementação da iniciativa conta com o apoio do setor privado, prestado pela empresa Itworks, que já atua junto com a AMS NÖ e vai fornecer treinamento e aconselhamento. A fase de treinamento do programa terá duração de oito semanas, em que os beneficiários serão capacitados com base em um currículo adequado às suas habilidades e necessidades (KASY; LEHNER, 2020).

Feito isso, passa-se à fase de garantia de emprego, com duração de até três anos. Nela, os participantes recebem apoio para buscar colocação no mercado de trabalho. Para aqueles que obtiverem emprego, a AMS NÖ subsidia a totalidade dos salários por três meses e paga dois terços do salário nos nove meses subsequentes. Aqueles que não conseguirem emprego serão empregados em uma empresa a ser operada pela Itworks, que atuará com infraestrutura social e de serviços públicos em nível local e à qual os participantes também poderão propor projetos. Todos os participantes receberão ao menos o salário mínimo legal e espera-se que a empresa criada pela Itworks gere receita de cerca de EUR 340 mil ao longo da duração do programa. Os empregos deverão ser oferecidos observando a disponibilidade e capacidade dos participantes (KASY; LEHNER, 2020).

A legislação austríaca já prevê a possibilidade dos desempregados buscarem colocação junto às autoridades, mas a disciplina atual obriga os trabalhadores a aceitarem propostas que contemplem suas capacidades⁷. O programa de garantia de empregos representa uma proposta mais afeita ao apoio ao desempregado, com incremento de suas habilidades e sem essa demanda de aceitação de oferta de emprego.

O Município de Gramatneusiedl é muito pequeno, contando com menos de quatro mil habitantes, mas é um primeiro projeto, que aloca orçamento em uma missão socialmente desejável, que é erradicar o desemprego de longo prazo. Ao mesmo tempo, dá pleno emprego ao fator de produção daquela localidade e vai permitir projetar políticas públicas mais amplas e que tenham maior impacto.

O Programa vem sendo acompanhado pelos pesquisadores e a última ocorrência foi a aplicação de um questionário em fevereiro. A iniciativa de acompanhamento é importante para

⁷ Art 2º, § 9º, da *Arbeitslosenversicherungsgesetz* (Lei de Seguro Desemprego).

medir impactos e corrigir problemas na política pública o mais cedo possível, especialmente nessa escala controlada.

5.2.3 Suíça

O exemplo suíço é o único deste conjunto que se refere a um programa de renda básica universal. Ele, no entanto, não chegou a ser levado à prática, tendo sido apenas objeto de um projeto de iniciativa popular federal, chamada de *iniciativa popular por uma renda básica incondicional*.

Na forma do art. 139 da Constituição suíça, um projeto de iniciativa popular para emendar a Constituição, se redigido já prevendo disposições normativas específicas, como foi o caso do projeto em questão, demanda a aprovação da maioria da população e da maioria dos cantões do país. A iniciativa da renda básica incondicional buscava incluir no texto constitucional o art. 110a, nos seguintes termos:

Art. 110a Renda básica incondicional

1 A Confederação garante o estabelecimento de uma renda básica incondicional.

2 A renda básica deve permitir que toda a população tenha uma existência digna e participe da vida pública.

3 A lei regula especificamente o financiamento e o montante da renda básica.

A propositura de um projeto de iniciativa popular para alterar a constituição demanda, na forma do art. 139 da Constituição suíça, um procedimento formal que envolve a necessidade de colher-se 100 mil assinaturas de cidadãos favoráveis à proposta no prazo de dezoito meses. Nesse sentido, o grupo de cidadãos proponentes começou a colher assinaturas em abril de 2012 e depositou a proposta em outubro de 2013. Em novembro de 2013, o projeto foi formalmente recebido pelo Conselho Federal, principal órgão do Poder Executivo suíço.

Em 27 de agosto de 2014, o Conselho Federal emitiu Mensagem sobre a iniciativa. O órgão reconheceu que permitir ao conjunto da população ter uma existência digna e participar da vida pública constitui um objetivo social legítimo, mas apontou ser discutível a ideia de que isso possa ser alcançado por meio da introdução de uma renda básica incondicional.

Embora o texto normativo deixasse para os legisladores definirem o montante da renda básica, a Mensagem mostra que os autores chegaram a apresentar estimativas. Nelas, cada adulto faria jus a uma renda mensal de CHF 2500, enquanto que a cada menor de 18 anos seria paga uma fração disso, como um quarto, equivalente a CHF 625 por mês. Com base nisso, os autores estimavam um dispêndio total de CHF 200 bilhões por ano. O financiamento viria da

economia com seguridade social e com impostos sobre consumo, fortunas, renda e lucro e transações financeiras. Segundo o Conselho Federal, os impostos teriam que ser majorados na ordem de 26% do PIB para se dar conta do financiamento do programa, com efeitos consideráveis sobre a economia produtiva do país.

Dessa forma, alegando que haveria benefícios incertos no sentido do objetivo da proposta e efeitos econômicos negativos claros, o Conselho Federal recomendou a rejeição da iniciativa. Da mesma maneira procedeu a Assembleia Federal, conjunto do Poder Legislativo federal suíço, ao opinar sobre a iniciativa em 18 de dezembro de 2015, recomendando que a população suíça a rejeitasse.

Em 5 de junho de 2016, a iniciativa foi submetida ao voto popular. Ela foi rejeitada em todos os cantões e foi também rejeitada por 76,9% da população que compareceu para votar.

A rejeição da iniciativa da renda básica incondicional se deu a partir de uma argumentação notadamente de teoria monetária do crédito. É fato que eventuais efeitos inflacionários da proposta não são aplicados nas justificativas, mas se tem a ideia de que a fonte de financiamento da política pública seria o imposto sobre o setor privado. O financiamento da política pública por meio de emissão monetária não foi aduzido como uma opção pelos órgãos oficiais e nem pelos proponentes da iniciativa.

5.2 Experiências brasileiras

Nas últimas duas décadas, foram desenvolvidas no Brasil experiências exitosas de programas de transferência de renda em larga escala. Foram programas focados em reduzir a pobreza e a extrema pobreza, que reforçaram a linha de políticas públicas de garantia de um patamar mínimo de renda. Surgiram também iniciativas ligadas à adoção de uma renda básica universal e Projetos de Lei desenhando programas de garantia de empregos.

5.2.1 Renda básica

Desde o início do século XXI, o Brasil construiu e aprimorou projetos e experiências de política pública que apontam no sentido de uma garantia de renda ao conjunto da população. As políticas de garantia de renda não têm os aspectos de universalidade e incondicionalidade que caracterizam a renda básica universal, mas já há no direito brasileiro fundamentos que pretendem orientar o Estado no sentido de que uma política desse tipo seja constituída no país.

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

Previa-se que seu financiamento inicialmente se daria a partir das dotações alocadas aos programas federais de transferência de renda, inclusive prevendo-se que o Governo Federal tinha a obrigação de compatibilizar a quantidade de beneficiários do PBF às dotações orçamentárias existentes. A inovação era o elemento de gestão descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social, que caracterizam e deram impulso ao PBF.

A conversão da Medida Provisória nº 132/2003 na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, até hoje vigente, se deu um dia depois de outro evento relevante que foi a edição da Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004, que instituiu a Renda Básica de Cidadania (RBC). A RBC sim seria um típico programa de renda básica universal em toda a sua extensão, constituído em um direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos cinco anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário de igual valor para todos, suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde.

A Lei que instituiu a RBC previa que ela fosse adotada por etapas e que, nesse processo, fosse levado em consideração o grau de desenvolvimento do país e as possibilidades orçamentárias. O Poder Executivo fixaria o montante do benefício, observando a LRF no que se refere a aumento da despesa por conta de ação governamental e o enquadramento como despesa obrigatória de caráter continuado. Até hoje, a RBC não chegou a ser regulamentada pelo Poder Executivo⁸.

Suplicy (2006), defende que a proximidade entre as datas da conversão da Medida Provisória do PBF em Lei e da edição da Lei instituindo a RBC não seria coincidência, sendo que o PBF constituiria a primeira etapa da RBC. Suplicy foi efetivamente o primeiro a colocar a questão da renda básica na pauta legislativa brasileira, em 1991, ao apresentar o Projeto de Lei do Senado nº 80/1991, prevendo o chamado Programa de Garantia de Renda Mínima

⁸ Em abril de 2021, em sede do Mandado de Injunção nº 0089397-83.2020.1.00.0000 – DF, o Supremo Tribunal Federal determinou a fixação do valor da RBC e sua inclusão na LDO e na LOA a partir do exercício fiscal de 2022.

(PGRM), propondo um benefício sob a forma de imposto de renda negativo, à moda do proposto por Friedman (1962), a todos os residentes do Brasil que auferissem renda mensal inferior a 45 mil Cruzeiros, na forma do art. 1º do Projeto. O valor era, à época, equivalente a cerca de 2,5 salários mínimos (BRITTO; SOARES, 2010). O Projeto de Lei foi aprovado no Senado, mas não avançou na Câmara dos Deputados.

Segundo Britto e Soares (2010), a ideia de uma renda básica deu lugar à noção de uma garantia de renda, presente em programas instituídos ao longo da década de 1990 e que culminou no PBF. Ao contrário de Suplicy, os autores entendem que essas duas vias de política pública (renda básica e garantia de renda) não necessariamente se conversam e são parte de um mesmo processo, teriam, em verdade, “trajetórias históricas muito diferentes, que não apontam para uma passagem automática e legitimada pela opinião pública de um modelo a outro” (BRITTO; SOARES, 2010, p. 27), faltando elementos jurídicos que orientem essa transição.

De todo modo, a experiência do PBF enquanto garantia de renda não pode ser ignorada. Com dotação orçamentária específica equivalente a 1% do total do orçamento federal e beneficiando cerca de 13 milhões de famílias (CMAP, 2021), o programa vem se mantendo e tem se mostrado fundamental desde a sua criação.

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

Recentemente, o PBF acabou perdendo o posto de maior política de transferência de renda da história do Brasil para o Auxílio Emergencial (SANCHES et al., 2021), criado como instrumento para contenção dos efeitos econômicos derivados da necessidade de isolamento social para enfrentamento da pandemia da Doença do Coronavírus de 2019 (Covid-19) ao longo dos anos de 2020 e 2021. O Auxílio emergencial foi originalmente instituído por meio da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, aprovada por unanimidade tanto pela Câmara dos Deputados, quanto pelo Senado Federal entre os dias 26 e 27 de março de 2020.

O Auxílio emergencial se apresentava na forma de um benefício concedido em três parcelas mensais de R\$ 600 a todo cidadão maior de 18 anos de idade⁹, sem emprego formal ativo ou direito a benefício previdenciário, assistencial, seguro-desemprego ou outro programa de transferência de renda, salvo o PBF. Isso porque, nas situações em que fosse mais vantajoso, o Auxílio Emergencial substituiria o benefício do PBF.

Eram também condições que a renda familiar mensal *per capita* do beneficiado fosse de até meio salário-mínimo ou que a renda familiar mensal total fosse de até três salários mínimos e que, no ano de 2018, o beneficiário não tivesse recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70. Também podiam contar com o benefício aqueles que exercessem atividade econômica na forma de microempreendedor individual (MEI), fossem trabalhadores informais ou contribuíssem por conta própria com o Regime Geral de Previdência Social. Até dois membros da mesma família poderiam receber o Auxílio Emergencial e mães solo receberiam em dobro.

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

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

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

Já no final de julho de 2020, pesquisadores do Centro de Estudos em Microfinanças e Inclusão Financeira (Cemif) da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV) publicaram o estudo “Efeitos do auxílio emergencial sobre a renda”. Partindo da medida da renda familiar, os autores apontaram que “[n]a média para todos os tipos de trabalho, a renda com o Auxílio Emergencial é aproximadamente 24% maior do que a renda usual pré-pandemia” (GONZALEZ; BARREIRA, 2020, p. 5). Assim

⁹ Rapidamente foram incluídas também as mães adolescentes como potenciais beneficiárias do programa. Essa alteração se deu por meio da edição da Lei nº 13.998, de 14 de maio de 2020.

sendo, o aporte do valor de R\$ 600 a R\$ 1200 para substituir a renda usual dos trabalhadores prejudicados pelas medidas de isolamento social para o combate à pandemia de Covid-19 acabou por, na verdade, ampliar essa renda em um quarto dos domicílios brasileiros. Cerca de 64 milhões de pessoas haviam recebido o auxílio quando da elaboração do artigo.

Em agosto de 2020, partiu do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE), também da Fundação Getúlio Vargas (FGV) análise afirmando que, apesar de seu alto custo, o Auxílio Emergencial havia preservado a renda das famílias brasileiras e elevado em grande medida a renda dos 40% mais pobres, levando aos maiores níveis registrados de redução da pobreza e da extrema pobreza (DUQUE, 2020). Nota-se que os resultados da pesquisa de Duque (2020) corroboram o que havia sido apontado por Gonzalez e Barreira (2020), que, em vista dessa revelação alarmante, haviam sinalizado que “[i]sso não significa que o auxílio emergencial seja excessivo, mas sim que o nível de pobreza e desigualdade do Brasil é muito alto” (GONZALEZ; BARREIRA, 2020, p. 11).

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

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

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

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

5.2.2 Garantia de empregos

Com relação a programas de garantia de empregos, o que há no país são iniciativas legislativas como o PL nº 5491, de 2019, que procura instituir um Fundo Nacional de Garantia do Emprego – FNGE, a partir do qual seriam realizados investimentos destinados à contratação de trabalhadores; e o PL nº 4943, de 2020, que busca instituir o Programa Trabalho e Renda para Todos (PTRT), voltado a criar postos de trabalho para toda pessoa maior de 18 anos que cumpra determinados requisitos.

Esses Projetos de Lei têm diversas características típicas dos programas de garantia de empregos propostos pelos economistas da MMT a partir da ideia de finança funcional de Lerner. Por enquanto, os proponentes dessas políticas no Brasil são todos representantes da esquerda política.

5.2.2.1 *Projeto de Lei nº 5491, de 2019*

O PL 5491/19, foi apresentado em outubro de 2019 pelo Deputado Glauber Braga, do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) do Rio de Janeiro, trazendo referências bastante explícitas à MMT e às teorias creditícias da moeda. Sua exposição de motivos define moeda como a unidade de conta de um sistema contábil de débitos e créditos aceita pelo Estado para o pagamento de impostos, retomando também o argumento de Knapp (1924). Diante disso, reforça o Deputado, que o Governo prescinde de prévia arrecadação de impostos ou emissão de dívida para financiar as políticas públicas, sendo sua ação restrita apenas pelas condições reais da economia absorverem seu gasto, sem pressionar a capacidade instalada.

Tendo isso por pressuposto, entende-se que o Estado teria a tarefa e a capacidade de ser empregador de última instância e o PL 5491/19 propõe a criação do FNGE como um primeiro passo na construção de políticas econômicas visando dar conta da missão de se eliminar o desemprego voluntário. É mencionado também que esse pleno emprego viria acompanhado de estabilidade de preços, à moda do proposto pela MMT no sentido de entender que um programa de garantia de empregos tem efeito contracíclico.

Especificamente quanto à política pública proposta, o FNGE contaria com um financiamento anual do Governo Federal, cujo montante seria definido com base na taxa média de desocupação apurada na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD-Contínua) do IBGE, acrescida do número de trabalhadores do FNGE, e constaria da LOA da União, onde também estariam previstas as fontes para o financiamento. Os recursos do FNGE seriam então repassados aos Municípios, segundo critérios populacionais que considerassem a taxa de desocupação expressa na PNAD-Contínua e outras estatísticas de desemprego municipal.

Para gerir o FNGE, o PL 5491/19 prevê a criação do Comitê de Gestão Participativa do Fundo Nacional de Garantia do Emprego (CFNGE), com competência para definir as áreas prioritárias para aplicação dos recursos. Esse órgão seria composto por representantes de entidades de trabalhadores e dos Municípios e observaria critérios de representatividade de gênero, étnico-racial e de todas as regiões do País em sua composição. Ao CFNGE caberia também o envio de um relatório anual ao Congresso Nacional para avaliação das ações do FNGE.

Com o propósito de erradicar o desemprego involuntário, os Municípios seriam os responsáveis por destinar recursos do FNGE à contratação de trabalhadores e à obtenção de insumos para projetos alinhados às diretrizes estabelecidas pelo CFNGE. Na forma da exposição de motivos, a ideia é que os recursos disponibilizados aos Municípios sejam aplicados em projetos em áreas como infraestrutura, moradia, saneamento básico, atividades culturais, esportivas e de lazer na educação básica, cuidado a idosos, cultura e esporte, reflorestamento e reparação de danos ambientais.

Os trabalhadores do FNGE teriam garantidos direito a férias proporcionais, décimo terceiro salário, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), ao menos um salário mínimo e descanso semanal remunerado, todos dispostos no art. 7º da Constituição, além de vale transporte e auxílio alimentação. O período de trabalho contaria como tempo de contribuição previdenciária. No que se refere ao salário, o PL 5491/19 se descola um pouco dos programas

de garantia de emprego típicos, cuja remuneração prevista é abaixo do mínimo legal para que suas vagas de trabalho não compitam em condições de igualdade com as do setor privado.

Do ponto de vista orçamentário, a estimativa trazida no PL 5491/19 é de que a política pública tenha um custo entre 1% e 2% do PIB (cerca de R\$ 75 bilhões a R\$ 150 bilhões), a depender do momento do ciclo econômico. Para chegar a esse valor, o autor do projeto estima um multiplicador de 1,38 e algum incremento na arrecadação por conta da aplicação dos recursos do FNGE. São projetados também efeitos positivos advindos da melhoria da infraestrutura física e social, bem como um controle estrutural da inflação, além de menores gastos com segurança pública, seguro-desemprego e outros benefícios assistenciais.

5.2.2.2 *Projeto de Lei nº 4943, de 2020*

O PL 4943/20, proposto pela bancada do Partido dos Trabalhadores (PT) na Câmara do Deputados em outubro de 2020, tem uma abordagem mais direta em relação a seu propósito de erradicação do desemprego voluntário. O PTRT permitiria que entes da Administração Pública, individualmente ou associados em consórcios públicos, e entidades da sociedade civil credenciadas criassem vagas de emprego para contratar os trabalhadores desempregados maiores de idade que não recebem benefícios previdenciários. Poderiam ser beneficiados também os MEI ou sócios de microempresa (ME) ou empresa de pequeno porte (EPP) que tenham auferido receita bruta mensal média inferior a um salário mínimo nos seis meses anteriores à inscrição no PTRT.

Lembrando o *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*, os postos de trabalho criados no PTRT teriam carga horária de 20 horas semanais, a serem cumpridas no período entre as 8 horas e as 18 horas e, atendendo à carga horária, os trabalhadores fariam jus a um salário equivalente a meio salário mínimo legal. Seriam contratados os trabalhadores inscritos no PTRT, residentes no Município e que tivessem manifestado interesse. Pretende-se, assim, compatibilizar as características das atividades a serem desempenhadas com a formação e qualificações de cada trabalhador. O PTRT traz também a possibilidade de que, mediante sua anuência, o trabalhador seja inscrito em curso de qualificação adequado ao posto, podendo ocupar até quatro horas semanais da jornada de trabalho com essa formação.

Os trabalhadores do PTRT teriam garantidos ainda uma série de direitos dispostos no art. 7º da Constituição e no Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, (Consolidação das Leis do Trabalho – CLT). São expressamente mencionados no art. 5º do PL 4943/20 os direitos a férias remuneradas, gratificação natalina, folga semanal, licença paternidade e licença

maternidade, afastamento das atividades por motivo de saúde e garantia de condições adequadas para repouso, alimentação e de saúde e segurança individual e ambiental no desenvolvimento das atividades.

A proposta de vagas de emprego em meio período é justificada na exposição de motivos por trazer a possibilidade de que os trabalhadores sigam procurando empregos tradicionais e se inscrevam em cursos de qualificação. Também são mencionados os benefícios que uma política pública como o PTRT traria em termos de dinamização das economias locais e modulação dos efeitos do ciclo econômico, além do aprimoramento dos serviços públicos em que atuariam os trabalhadores no âmbito do Programa.

Tal qual o FNGE, o PTRT seria financiado pela União e executado localmente. À União caberia também, ao lado dos Estados, fornecer assistência técnica para a execução do Programa. A política pública se apoiaria, além disso, na estrutura capilarizada do Sistema Nacional de Emprego (SINE) e de órgãos locais gestores das políticas públicas de emprego e renda. Aos Municípios seria dada a competência para definir as áreas em que poderiam ser criados postos de trabalho no âmbito do PTRT e o dever de promover programas de qualificação profissional.

Para sua governança, também lembrando o exemplo argentino do começo do século, prevê-se a criação de Conselhos Gestores do Programa em âmbito local. Tais Conselhos seriam compostos por representantes dos órgãos públicos e dos trabalhadores e teriam competência para estimular a criação de postos de trabalho no PTRT, incentivar a integração de bases de dados, estimular parcerias para inserção dos trabalhadores, viabilizar o acesso à informação sobre empreendedorismo, crédito e cooperativismo, bem como para avaliação e fiscalização do PTRT. Haveria também um Comitê Nacional do Programa para acompanhamento da política pública, consolidação de informações e expedição de orientações e recomendações.

Em termos orçamentários, a estimativa feita pelos autores é de um custo anual bruto de R\$ 70 bilhões – cerca de 1% do PIB – para cada dez milhões de trabalhadores atendidos. O custeio seria feito por meio de recursos específicos a serem dispostos na LOA da União.

6 CONCLUSÃO

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

Pouco antes da Constituição, houve a criação da STN, órgão do Governo dedicado a garantir a observância às normas fiscais. A própria Constituição já incluía, desde sua promulgação um sistema orçamentário composto por três diplomas legais sobrepostos que deveriam se conversar e dotar a ação estatal de planejamento, orientação e previsibilidade. Além das disposições quanto ao sistema orçamentário, a Constituição introduziu também a Regra de Ouro.

Esse sistema nunca deixou de ser reforçado no sentido da contenção do Estado. Nos anos seguintes, o Plano Real demandou um ajuste fiscal, o gerencialismo foi difundido e a LRF trouxe limites específicos de gastos, bem como a introdução das metas fiscais na LDO. Mais recentemente, o Teto de Gastos do Novo Regime Fiscal e a PEC Emergencial procuraram constitucionalizar determinados limites para a dívida pública, tendo por referência o total do PIB.

Esse quadro normativo é substanciado em um paradigma de teoria econômica que preconiza o gasto do Estado como subordinado à prévia arrecadação de tributos ou emissão de dívida pública. De maneira simplificada, essa linha teórica alega que o gasto público ou a emissão monetária pura não compensada por um desses procedimentos conduz a um processo inflacionário.

A partir da Crise de 2008 e da ausência de efeitos inflacionários do QE nas economias desenvolvidas, ganharam força teorias econômicas que buscam reforçar o papel do Estado na economia e ampliar o potencial de sua atuação a partir da mobilização do orçamento público para a ampliação da rede de proteção social e a melhoria dos serviços públicos. Linhas de pensamento destacadas dentro desse campo são ligadas a teorias creditícias da moeda e defendem que o gasto público seria, em verdade, um motor de desenvolvimento e direcionamento produtivo, limitado apenas pela capacidade real das economias.

Não exatamente novas, mas reabilitadas no contexto de crise financeira do início do século, essas concepções ainda não alcançaram um status dominante na política. Não é só no Brasil que vige um ambiente institucional pautado por outro paradigma teórico que, por muitas

décadas, advogou por uma postura austera dos entes públicos e um controle estrito de suas faculdades de gasto e de investimento.

As teorias econômicas que competem com o paradigma dominante de política fiscal se apresentam também na forma de propostas de políticas públicas como a renda básica universal e os programas de garantia de empregos. Na própria técnica de construção de orçamentos públicos, as ideias trazidas por essas teorias podem ser melhor trabalhadas a partir de modelos que não vejam o Estado de maneira compartimentada e que se preocupem menos com encontrar equivalências entre arrecadação de impostos e dispêndio de recursos. As propostas se comunicam bem com orçamentos orientados por missões e governos matriciais.

Ainda que incidentais, experiências de política pública análogas ou próximas à renda básica universal e a programas de garantia de empregos demonstram que já há espaço para que essas propostas sejam desenvolvidas, mesmo em marcos institucionais estruturados sob o paradigma incumbente. Momentos de crise foram gatilho para a implementação de algumas das políticas analisadas, enquanto que outras foram propostas como experimentação sob condições de absoluta normalidade e estabilidade política e econômica.

Apesar do quadro normativo rígido voltado ao controle fiscal, o Brasil conseguiu ser palco de relevantes iniciativas, especialmente de programas de transferência de renda de enorme magnitude, como o Bolsa Família e o Auxílio Emergencial. Até mesmo uma iniciativa tendente à renda básica universal foi positivada na forma da Lei da Renda Básica de Cidadania.

Da mesma forma, a PLOA traz em si uma extensa classificação por programas. Além disso, embora não se possa, a partir dela ou da LOA dizer que o Brasil tenha um governo matricial, a literatura especializada nacional trata, sem estranheza, dessa forma de organização governamental e do orçamento, evidenciando suas vantagens em relação ao modelo tradicional, que enxerga os órgãos da Administração Pública de maneira compartimentada.

Não é possível dizer que o orçamento em si, suas classificações ou mesmo seus princípios seriam, *per se*, impeditivos do florescimento, no Brasil, de políticas públicas derivadas das teorias econômicas insurgentes que vem ganhando adeptos desde a Crise de 2008. O PPA, a LDO e a LOA são instrumentos que comportariam sim programas diversos e mais extensivos da rede de proteção social.

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

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

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

Conclui-se que o desenho do orçamento em si, como apresentado LDO e na LOA que o estabelecem anualmente, não impediriam a adoção de programas de renda básica universal e de garantia de empregos no Brasil. Ademais, a ideia de um orçamento que integrasse diversos órgãos ou unidades orçamentárias em torno de uma meta específica, como a erradicação da pobreza ou do desemprego persistente no país, não seria estranha a uma prática já existente de classificação de orçamento por programas, podendo ser adicionado um esforço de efetivação de um governo matricial.

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

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

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

Deve ser difundido um espírito de familiarização maior com os principais instrumentos do orçamento brasileiro. Só assim poderá haver um debate mais amplo e democrático sobre perspectivas de políticas públicas, atuação do Estado e extensão da rede de proteção social em nosso país.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Paulo Roberto. O Brasil e o FMI desde Bretton Woods: 70 anos de história. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 10, n. 2, 2014, p. 469-496.
- BACHA, Edmar. O fisco e a inflação: uma interpretação do caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 14, n. 1, 1994, p. 5-17.
- BRITTO, Tatiana; SOARES, Fabio Veras. **Bolsa Família e Renda Básica de Cidadania – um passo em falso?** Textos para Discussão nº 75. Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado. 2010.
- CALVO, Guillermo; REINHART, Carmen. Capital Flow Reversals, the Exchange Rate Debate, and Dollarization. **Finance and Development**, Nova Iorque, v. 36, n. 3, 1999.
- CAMARA, Mamadou; SALAMA, Pierre. A inserção diferenciada – com efeitos paradoxais – dos países em desenvolvimento na mundialização financeira. in. CHESNAIS, François. **A Finança Mundializada**. São Paulo: Boitempo. 2005. p. 199-221.
- CARVALHO JUNIOR, Antonio Carlos Costa d'Ávila; GREGGIANIN, Eugênio; MENDES, Graciano Rocha; PEDERIVA João Henrique; BIJOS, Paulo Roberto Simão. **Regra de Ouro na Constituição e na LRF: considerações históricas e doutrinárias**. Estudo Técnico Conjunto nº 2/2017. Brasília: Câmara dos Deputados. 2017.
- CARVALHO, José Carlos. Economias maduras e a prescrição da irresponsabilidade monetária e fiscal como modo de vida. In. BACHA, Edmar (org.). **A crise fiscal e monetária brasileira**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira. 2017. p. 507-524.
- CARVALHO, Laura Barbosa de. **Valsa brasileira**. São Paulo: Todavia. 2018.
- CHACHAMOVITZ, Solange Srouf. Reservas internacionais: seguro ou ameaça? In. BACHA, Edmar (org.). **A crise fiscal e monetária brasileira**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira. 2017. p. 347-356.

- CHIEZA, Rosa Angela; DEMARCO, Diogo Joel. Gasto Público. In. CHIEZA, Rosa Angela; DUARTE, Maria Regina Paiva; CESARE, Claudia M. de (orgs). **Educação Fiscal e Cidadania**: reflexões da prática educativa. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2018. p. 175-209.
- CHIEZA, Rosa Angela; DEMARCO, Diogo Joel; NUNES, Valtuir Pereira. Orçamento Público. In. CHIEZA, Rosa Angela; DUARTE, Maria Regina Paiva; CESARE, Claudia M. de (orgs). **Educação Fiscal e Cidadania**: reflexões da prática educativa. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2018. p. 163-174.
- CMAP. **Relatório de Avaliação**: Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza. Ciclo 2020. Brasília: Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. 2021.
- COUTO, Leandro Freitas; CARDOSO JUNIOR, José Celso. Relações Oblíquas entre Planejamento e Orçamento no Brasil Pós CF-1988: Trajetória dos Planos Plurianuais (PPA) e o Esvaziamento do PPA 2020-2023. In. GIMENE, Márcio (org.). **Planejamento, orçamento e sustentabilidade fiscal**. Brasília: Assecor. 2020. p. 48-80.
- DALTO, Fabiano A. S.; GERIONI, Enzo M.; OZZIMOLO, Julia A.; DECCACHE, David; CONCEIÇÃO, Daniel N. **Teoria monetária moderna**: A chave para uma economia a serviço das pessoas. Nova Civilização: Fortaleza. 2016.
- DUQUE, Daniel. **Uma avaliação do Auxílio Emergencial**: Parte 1. Blog do IBRE. 2020. Disponível em < <https://blogdoibre.fgv.br/posts/uma-avaliacao-do-auxilio-emergencial-parte-1> >. Acesso em 1º de outubro de 2021.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, 2016, p. 959-979.
- FERNANDES, Florestan. **Que tipo de república?** 2ª ed. São Paulo: Globo. 2007.
- FERREIRA, Alcides. Origens e evolução da Secretaria do Tesouro Nacional. In. BACHA, Edmar (org.). **A crise fiscal e monetária brasileira**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira. 2017. p. 99-116.

- FRIEDMAN, Milton. **Capitalism and Freedom**. Chicago: University of Chicago Press. 1962.
- FRIEDMAN, Milton. The Quantity Theory of Money - A Restatement. In. FRIEDMAN, Milton (org.). **Studies in the Quantity Theory of Money**. Chicago: University of Chicago Press. 1956. p. 3-21.
- GHATAK, Maitreesh; MANIQUET, François. Universal Basic Income: Some Theoretical Aspects. **The Annual Review of Economics**, Palo Alto, v. 11, p. 895-928.
- GOLBERT, Laura. **¿Derecho a la inclusión o paz social?** Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Serie políticas sociales. Santiago: CEPAL. 2004.
- GONZALEZ, Lauro; BARREIRA, Bruno. **Efeitos do auxílio emergencial sobre a renda:** Excessivas são a pobreza e a desigualdade, não o auxílio. São Paulo: Cemif EAESP/FGV. 2020.
- HERNDON, Thomas; ASH, Michael; POLLIN, Robert. **Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth?** A Critique of Reinhart and Rogoff. Working Paper Series Number 322. Amherst: Political Economy Research Institute – PERI. 2013.
- HUME, David. **Political discourses**. Edimburgo: R. Fleming para A. Kincaid e A. Donaldson. 1752.
- JALORETTO, Cláudio. Banco Central do Brasil: evolução histórica e questões atuais. In. BACHA, Edmar (org.). **A crise fiscal e monetária brasileira**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira. 2017. p. 67-85.
- JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de Programas Sociais no Brasil: Repensando Práticas e Metodologias das Pesquisas Avaliativas. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 36, 2011.
- JOHNSON, William; BENNETT, Samantha. Editors' introduction. **American Economic Review**, Nashville, v. 100, n. 2, 2010, p. x-x.
- JOYCE, Michael; TONG, Matthew; WOODS, Robert. The United Kingdom's Quantitative Easing Policy: Design, Operation and Impact. **Bank of England Quarterly Bulletin**, Londres, 3º trimestre de 2011, p. 200-212.

- KASY, Maximilian; LEHNER, Lukas. Employing the unemployed of Marienthal: Evaluation of a guaranteed job program. **The American Economic Association's registry for randomized controlled trials**. 2020.
- KNAPP, Georg Friedrich. **The state theory of money**. Londres: Macmillan and Co. 1924.
- KOSTZER, Daniel. Argentina: **A Case Study on the Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, or the Employment Road to Economic Recovery**. Working Paper No. 534. Annandale-on-Hudson: The Levy Economics Institute of Bard College. 2008.
- LARA RESENDE, André. **Consenso e contrassenso: por uma economia não dogmática**. São Paulo: Portfolio Penguin. 2020.
- LARA RESENDE, André. **Juros, moeda e ortodoxia**. São Paulo: Portfolio Penguin. 2017.
- LARA RESENDE, André; ARIDA, Pérsio. **Inertial inflation and monetary reform in Brazil**. Rio de Janeiro: Departamento de Economia – PUC/RJ. 1985.
- LASWELL, Harold. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland: Meridian Books. 1936.
- LASWELL, Harold. The policy orientation. In. LERNER, Daniel; LASSWELL, Harold (orgs.). **The policy sciences: recent developments in scope and method**. Stanford: Stanford University Press. 1951.
- LERNER, Abba. Functional Finance and the Federal Debt. **Social Research**, Baltimore, v. 10, 1943. p. 38-51.
- MAZZUCATO, Mariana. **Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism**. Londres: Allen Lane. 2021.
- MENGER, Carl. On the Origin of Money. **The Economic Journal**, Londres, v. 2, n. 6, 1892, p. 239-255.
- MISOCZKY, Maria Ceci. **Administração pública contemporânea**. Porto Alegre: Ministério da Cultura/UFRGS/EA. 2014.
- MODENESI, André de Melo. **Regimes monetários: teoria e a experiência do Real**. Barueri: Manole. 2005.

- MOSLEY, Layna. **Global Capital and national governments**. Nova Iorque: Cambridge University Press. 2003.
- MOSTAFA, Joana; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de; MONTEIRO VAZ, Fabio. Efeitos econômicos do gasto social no Brasil. In: CASTRO, Jorge Abrahão; FERREIRA, Helder Rogério Sant'Ana; CAMPOS, André Gambier; RIBEIRO, José Aparecido Carlos (orgs.). **Perspectivas da política social no Brasil**. Brasília: Ipea. 2010.
- NASSIF-PIRES, Luiza; CARDOSO, Luisa; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. **Gênero e raça em evidência durante a pandemia no Brasil**: o impacto do Auxílio Emergencial na pobreza e extrema pobreza. Nota de Política Econômica nº 010. São Paulo: MADE/USP. 2021.
- NERI, Marcelo Côrtes; MONTEIRO VAZ, Fabio; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. Efeitos macroeconômicos do Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. In. CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA. 2013. p. 193-206.
- NUSSBAUM, Arthur. **Teoría Jurídica del Dinero**. Madri: Librería General de Victoriano Suárez, 1929.
- PAINE, Thomas. **Agrarian Justice**. Filadélfia: R. Folwell para Benjamin Franklin Bache. 1797.
- PARK SILVEIRA, Thais Hae Ok Brandini. **O Plano Real e o balanço de pagamentos do Brasil**. 2015. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.
- PAUTASSI, Laura; ROSSI, Julieta; CAMPOS, Luis. **Plan Jefes y Jefas: ¿Derecho social o beneficio sin derechos?** Buenos Aires: Centro de estudios legales y sociales. 2004.
- PIRES, Valdemir Aparecido. **Orçamento público: abordagem tecnopolítica**. São Paulo: Cultura Acadêmica. 2011.

- REINHART, Carmen; ROGOFF, Kenneth. Growth in a Time of Debt. **American Economic Review**, Nashville, v. 100, n. 2, 2010, p. 573–578.
- RODRIK, Dani. Why do More Open Economies Have Bigger Governments? **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 106, n. 5, 1998, p. 997-1032.
- ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; ARANTES, Flávio. Economia Política da Austeridade. In. ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (Orgs.). **Economia para poucos: Impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária. 2018. p. 14-31.
- SANCHES, Marina; CARDOMINGO, Matias; CARVALHO, Laura. **Quão mais fundo poderia ter sido esse poço?** Analisando o efeito estabilizador do Auxílio Emergencial em 2020. Nota de Política Econômica nº 7. São Paulo: MADE/USP. 2021.
- SAYAD, João. **Dinheiro, Dinheiro**. São Paulo: Portfolio/Penguin. 2015.
- SCHUMPETER, Joseph. **History of economic analysis**. Londres: Allen & Unwin. 1954.
- SILVEIRA, Denise Tolfo; CÓRDOVA, Fernanda Peixoto. A pesquisa científica. In. GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (orgs.). **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: UFRGS. 2009. p. 31-42.
- SOF. Manual Técnico do Orçamento 2021. Brasília: SOF. 2021.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, 2006, p. 20-45.
- SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda Básica de Cidadania: a resposta dada pelo vento**. Porto Alegre: L&PM. 2006.
- SUPLICY, Eduardo Matarazzo; BUARQUE, Cristovam. Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 11, n. 30, 1997, p. 79-93.
- TOBIN, James; PECHMAN, Joseph; MIESZKOWSKI, Peter. Is a negative income tax practical? **Yale Law Journal**, New Haven, v. 77, n. 1, 1967, p. 1-27.

VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de. **Economia:** micro e macro. 4^a ed. São Paulo: Atlas. 2007.

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