



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

RODOLPHO SANTOS WOLF

ORIGENS DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA RESTRIÇÃO FISCAL: A BASE TEÓRICA E AS  
CONSEQUÊNCIAS ECONÔMICAS DO TETO DOS GASTOS E DA LEI DE RESPONSABILIDADE

FISCAL

CURITIBA

2021

RODOLPHO SANTOS WOLF

ORIGENS DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA RESTRIÇÃO FISCAL: A BASE TEÓRICA E AS  
CONSEQUÊNCIAS ECONÔMICAS DO TETO DOS GASTOS E DA LEI DE RESPONSABILIDADE  
FISCAL

Dissertação apresentada ao curso de Pós-graduação em políticas públicas, setor de ciências sociais aplicadas, universidade federal do paraná, como requisito parcial   obten o do título de mestre em políticas públicas

Orientador: Prof. DR. Fabiano Abranches Dalto

CURITIBA

2021

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

---

Wolf, Rodolpho Santos

Origens da constitucionalização da restrição fiscal: a base teórica e as consequências econômicas do teto dos gastos e da lei de responsabilidade fiscal. / Rodolpho Santos Wolf. – dados eletrônicos. – Curitiba, 2021.

1 recurso online : PDF.

Requisitos do Sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Orientador: Prof. Dr. Fabiano Abranches Silva Dalto

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas.

1. Orçamento público. 2. Responsabilidade fiscal. 3. Política monetária. 4. Neoliberalismo. I. Dalto, Fabiano Abranches Silva. II. Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. III. Título.

CDD : 352.48

---

Bibliotecária: Maria Lidiane Herculano Graciosa CRB-9/2018

## TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **RODOLPHO SANTOS WOLF** intitulada: **Origens da Constitucionalização da Restrição Fiscal: A base Teórica e as Consequências Econômicas do Teto dos Gastos e da Lei de Responsabilidade Fiscal**, sob orientação do Prof. Dr. FABIANO ABRANCHES SILVA DALTO, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa. A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 20 de Dezembro de 2021.

Assinatura Eletrônica

23/12/2021 10:58:53.0

FABIANO ABRANCHES SILVA DALTO

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

30/12/2021 15:08:18.0

SIMONE SILVA DE DEOS

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS)

Assinatura Eletrônica

23/12/2021 17:19:43.0

DEMIAN CASTRO

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)



## **AGRADECIMENTOS**

A Deus pela minha existência.

Ao Prof. Fabiano pela paciência e pela grande ajuda nessa jornada acadêmica.

Aos amigos Lucas Gonçalves, Henrique Tomio e Thalles Mello, pelas longas conversas sobre economia e diversos outros assuntos, que serviram de inspiração no desenvolvimento deste trabalho.

Aos professores e técnicos do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, pelo acolhimento e por todo o conteúdo que me foi ensinado.

Aos meus pais pelo suporte.

Finalmente, ao meu amor, Laryssa Alves, pelo inestimável carinho e apoio.

*“The story, then, is everywhere. It is the founding myth of our system of economic relations. It is so deeply established in common sense, even in places like Madagascar, that most people on earth couldn't imagine any other way that money possibly could have come about. The problem is there's no evidence that it ever happened, and an enormous amount of evidence suggesting that it did not.”*

**(GRAEBER, 2011)**

## RESUMO

O presente trabalho tem o duplo objetivo de analisar os precedentes ideológicos e os principais impactos da Emenda Constitucional 95/2016 (EC do teto de gastos) e da lei de responsabilidade fiscal (LRF) na dinâmica macroeconômica brasileira, com especial foco no desemprego. Para este estudo de caso, levantou-se a bibliografia neoliberal e a da MMT (modern money theory) do orçamento público. A partir da bibliografia apresentada, foram verificadas as principais ideias econômicas por trás das leis, dos projetos e das Ações Diretas de Inconstitucionalidade contra a LRF e a EC do Teto de gastos. Constatou-se que tanto os proponentes quanto os opositores das duas normas utilizam ideias neoliberais sobre o orçamento público, principalmente aquela de que o Estado precisa obter fundos para poder gastá-los. Posteriormente, realizou-se uma interpretação segundo a MMT das duas leis, culminando na conclusão de que além de serem impeditivas do crescimento econômico e da geração do emprego, foram e são prejudiciais no enfrentamento da Covid-19.

Palavras-chave: Orçamento Público. Teto de Gastos. LRF. MMT. Neoliberalismo.

## **ABSTRACT**

This paper analyzes the ideology and the main impacts brought by the Constitutional Amendment (CA) nº95/2016 and the Fiscal Responsibility Law (FRL) in Brazilian macroeconomic reality, focusing especially in unemployment. To fulfill these objectives, both Neo-Liberal and Modern Money Theory (MMT) of the public budget were highlighted. The main economic ideas that are behind the laws, the projects and the Direct Actions of Unconstitutionality against the CA mentioned and the FRL were also checked. It was possible to see that both those who are for the ones who are against the CA and the FRL follow the neo-liberal theory of the public budget, mainly the one that claims that the State needs to obtain funds in order to spend them. Later, an interpretation of the two laws according to the MMT was carried out, culminating in the conclusion that, in addition to being an impediment to economic growth and employment generation, they were and are harmful in confronting Covid-19.

Keywords: Public budget. Expenditure ceiling. FRL. MMT. Neoliberalism.



## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - CIRCULAÇÃO DO DINHEIRO ESTATAL NA ABORDAGEM

MMT.....42

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - SALDOS DO GOVERNO FEDERAL NO PERÍODO DE 2008 A 2015.....	74
--	----

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – TAXA DE DESEMPREGO E PERCENTUAL DE FORÇA DE TRABALHO.....	55
GRÁFICO 2 - TAXA DE DESOCUPAÇÃO, NA SEMANA DE REFERÊNCIA, DAS PESSOAS DE 14 ANOS OU MAIS DE IDADE (%).....	91
GRÁFICO 3 - CRESCIMENTO DO PIB EM RELAÇÃO AO MESMO TRIMESTRE DO ANO ANTERIOR.....	95

## LISTA DE SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

EC - Emenda Constitucional

FED - Federal Reserve Board

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FMI - Fundo Monetário Internacional

LRF - Lei da Responsabilidade Fiscal

MMT - Modern Money Theory

NAIRU - Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OIT - Organização Internacional do Trabalho

PEA - Percentual da População Economicamente Ativa



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>14</b>
<b>2 DUAS VISÕES SOBRE O ORÇAMENTO PÚBLICO</b>	<b>17</b>
2.1 A ORIGEM DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGRAS ORÇAMENTÁRIAS	17
2.1.1 As ideias de James Buchanan e Richard Wagner sobre o orçamento público	25
2.2 A Constitucionalização da restrição fiscal	30
2.2.1 A posição no neoliberalismo e o alcance das ideias de Buchanan	35
2.2.2 A aplicação de políticas de orientação neoliberal	36
2.3 As Ideias da mmt sobre o orçamento público	40
2.3.1 O déficit público na MMT	43
2.3.2 A dívida pública na mmt	45
2.3.3 Desemprego e inflação na MMT	51
2.3.4 Uma síntese do pensamento da MMT	58
<b>3 TETO, LEI DE RESPONSABILIDADE E MMT</b>	<b>61</b>
3.1 UMA APRESENTAÇÃO DA LRF E DA EC DO TETO	61
3.2 SOBRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL DO BRASIL	62
3.2.1 A dívida pública na LRF	65
3.2.2 As justificativas da LRF	66
3.2.3 A ação contra a LRF	69
3.3 O TETO DE GASTOS	71
3.3.1 As justificativas do teto	72
3.3.2 As consequências do teto conforme seus proponentes	76
3.4 OS ARGUMENTOS CONTRÁRIOS À EMENDA DO TETO	79
3.5 comentários sobre os argumentos contrários e favoráveis	83
3.6 UMA ANÁLISE DA LRF E DA EC DO TETO Á LUZ DA MMT	89
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: consequências, E O QUE PODE SER FEITO?	95
REFERÊNCIAS	98

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem o duplo objetivo de analisar os precedentes ideológicos e os principais impactos na dinâmica macroeconômica brasileira, com especial foco no desemprego, da constitucionalização de restrições fiscais, como a Emenda Constitucional 95/2016 (EC do teto de gastos) e a lei de responsabilidade fiscal (LRF).

Embora a ideia de restrição dos gastos públicos seja antiga no pensamento econômico e na prática da política econômica,<sup>1</sup> a proposição de constitucionalização de restrições fiscais parece ter sua origem nos trabalhos de James Buchanan e Richard Wagner, na década de 1970. Buchanan, um dos principais autores da corrente do pensamento econômico Public Choice, e um dos líderes do neoliberalismo, formulou a ideia da necessidade de restringir constitucionalmente a atuação fiscal do estado. Na onda neoliberal da década de 1970, as ideias penderam para o sistema de livre mercado em detrimento da regulação estatal, responsabilização do déficit público pela inflação, afirmação do keynesianismo como ideologia responsável pelos crônicos déficits públicos e, em virtude do "contágio" keynesiano, a necessidade de restrições fiscais legais para conter os déficits públicos crônicos.

A onda neoliberal, mesmo sendo marcada a partir da década de 1970, influenciou políticas na América Latina principalmente nos anos 1990 através do Consenso de Washington, e ainda possui considerável influência nos governos atuais. Políticas como a Lei de Responsabilidade Fiscal, que vincula os gastos ao volume arrecadado, e a Emenda do teto de gastos, que em termos reais congelou as despesas primárias do governo por 20 anos, são políticas públicas centrais criadas a partir da forma como o neoliberalismo. A LRF, além de impor metas de equilíbrio fiscal, determina que para o governo incorrer em incremento de despesas contínuas, é necessário aumentar em caráter contínuo suas receitas ou diminuir outras despesas. A EC do teto, intensificando o controle orçamentário, estabeleceu um limite da despesa primária governamental, no qual apenas se pode gastar o valor da despesa anterior corrigido pelo IPCA. Ambas normativas, portanto, são

---

<sup>1</sup> Mark Blyth, em *Austeridade: a história de uma ideia perigosa* (2017), afirma que várias ideias contemporâneas restritivas sobre o orçamento público possuem David Hume como predecessor.

políticas públicas limitadoras do gasto governamental, conseqüentemente do déficit primário público, e afetam a dinâmica macroeconômica do país.

Até 2020, as duas normativas se encontravam em vigência em todo o território nacional, e compreender suas implicações econômicas é um primeiro passo para lidar com as possíveis adversidades provenientes de suas vigências e impedir que essas adversidades se repitam.

Através de uma situação concreta e atual, o presente estudo também é uma forma de explicitar como a legislação pode influenciar a atividade econômica, sendo um aspecto integrante dos estudos econômicos e de política pública, porém relativamente pouco explorado, apresentando grande potencial de pesquisa para melhor compreensão da relação entre o Estado e a sociedade.

Longe de esgotar o debate sobre as normativas mencionadas, e por meio de um viés relacionado a finanças funcionais e princípio da demanda efetiva, o presente trabalho visa trazer as conseqüências macroeconômicas, com foco no emprego, dessas normativas.

Iniciaremos nossa investigação através da exposição de como o neoliberalismo interpreta o orçamento público, sendo essa a interpretação que justifica teoricamente a existência da EC do Teto e da LRF. Utilizaremos principalmente os textos de James Buchanan e Richard Wagner, os quais realizaram consideráveis contribuições para desenvolver a visão neoliberal do orçamento público. Posteriormente, verificaremos como essa visão neoliberal do orçamento público se manifestou na América Latina. A visão neoliberal, no entanto, não é a única interpretação do orçamento público. Traremos então a visão da MMT (modern money theory) sobre a arrecadação e os gastos públicos, mostrando as principais diferenças entre a visão orçamentária neoliberal e a MMT.

De forma breve, para a MMT, o orçamento do Estado é totalmente diferente do orçamento de uma família. O governo federal não usa os impostos para pagar pelos seus gastos, mas cria dinheiro ao gastar e destrói ao arrecadar, não havendo nenhuma necessidade específica que o montante destruído de moeda seja maior ou igual ao volume criado. Quando o governo gasta mais do que arrecada (déficit), há um incremento de demanda, que apenas geraria inflação se a demanda agregada for maior que a capacidade produtiva, antes deste ponto, o déficit é um estímulo à produção e ao emprego. Os tributos, embora não sirvam para financiar gastos do governo emissor, possuem a função de criar procura por dinheiro, isto leva a

população a fornecer bens e serviços demandados pelo Estado, desta forma conseguindo moeda suficiente para pagar os impostos. A tributação também possui outras várias funções, o aumento da alíquota do imposto de renda, por exemplo, diminui a renda disponível da população, diminuindo a demanda por mercadorias, sendo esta uma forma de reduzir a inflação quando a capacidade produtiva encontra-se totalmente utilizada. Outro exemplo é a utilização da tributação para direcionamento da demanda, como reduzir o consumo de tabaco, ou aumentar o consumo nacional em detrimento das importações.

Na segunda parte deste trabalho, exploraremos as justificativas elencadas na proposição da LRF e da EC do Teto, bem como posições contrárias às normativas e, por fim, como a MMT interpreta essas duas normas.



## 2 DUAS VISÕES SOBRE O ORÇAMENTO PÚBLICO

A forma como as pessoas com poder político interpretam o orçamento público é importante para entendermos o curso das ações que são adotadas sobre o tema. Neste sentido, é importante analisar as ideias econômicas que balizam as interpretações orçamentárias. Referente ao poder das ideias, Keynes (1996) chega a afirmar o seguinte:

[...] As idéias dos economistas e dos filósofos políticos, estejam elas certas ou erradas, têm mais importância do que geralmente se percebe. De fato, o mundo é governado por pouco mais do que isso. Os homens objetivos que se julgam livres de qualquer influência intelectual são, em geral, escravos de algum economista defunto. Os insensatos, que ocupam posições de autoridade, que ouvem vozes no ar, destilam seus arrebatamentos inspirados em algum escriba acadêmico de certos anos atrás. (KEYNES, 1996, p. 349).

Os projetos de leis possuem as chamadas justificativas, que são um texto com os argumentos em favor da aprovação de determinada norma. Através das justificativas, podemos encontrar em quais ideias econômicas aquele projeto de lei se baseia.

Tanto a EC do Teto como a LRF baseiam-se no chamado neoliberalismo, que é uma ideologia que enaltece o livre mercado como coordenador da atividade econômica. Exploraremos inicialmente como o neoliberalismo interpreta o orçamento público.

### 2.1 A ORIGEM DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGRAS ORÇAMENTÁRIAS

É importante observar que há uma grande discussão acerca do conceito de neoliberalismo. Para alguns autores, como Stiglitz (2008), neoliberalismo é um pacote de ideias baseadas na noção fundamentalista que os mercados são eficientes, autocorretores e servem bem ao interesse público. Outros autores, como Plehwe e Mirrowski (2009), o classificam como um pensamento coletivo, ou seja, um estruturado projeto filosófico e político de longo prazo que, no caso do neoliberalismo, possui um marco de organização a Sociedade Mont Pèlerin. Neste trabalho, nos aproximaremos da definição de Stiglitz (2008), considerando o

neoliberalismo um conjunto de ideias econômicas que defendem o funcionamento livre dos mercados como eficiente, autocorretor e que atende o interesse público.

John F. Henry (2008), ao englobar o neoliberalismo como uma ideologia de *laissez-faire*, afirma que ela nem sempre foi a corrente dominante na ciência econômica, mas ganhou destaque a partir das décadas de 1970 e 1980, em especial com a eleição de Ronald Reagan e Margaret Thatcher. Conforme o autor, a visão econômica presente nos governos Reagan e Thatcher começou a ser arquitetada a partir dos anos 1930 em resposta aos programas keynesianos (HENRY, 2008). Nas palavras deste:

What is not generally recognized, however, is that the current ascendancy of *laissez faire* theory in modern economic thinking is not the outcome of superior theory, but the consequence of a long, well-considered, well organized, and well-orchestrated campaign begun in the 1930s in response to the government interventionist programs of the depression period that enveloped a host of celebrated figures of the post-World War II era. Hayek, [...], Ludwig von Mises, Aaron Director, Milton Friedman, Henry Hazlitt and others organized themselves as a floating center for the exchange of free-market ideas and a publishing program that advanced the theoretical justification for *laissez faire*. Politicians, media magnates, and public officials were recruited into a number of organizations (the Mont Pèlerin Society; Institute of Economic Affairs; [...] ; Cato Institute, etc.), that established the institutional framework within which this *laissez faire* counter-offensive succeeded. Indeed, the Thatcher and Reagan governments were the direct result of this offensive.. (HENRY, 2008, p. 215).<sup>2</sup>

Em 1951, já podemos encontrar Milton Friedman tratando o neoliberalismo como sendo uma nova crença ao escrever que, “We have a new faith to offer; it behooves us to make it clear to one and all what that faith is.” (FRIEDMAN, 1951, p. 2)

Ao esclarecer essa nova fé, Friedman (1951) trata sobre o papel do Estado e do mercado. Quanto ao mercado, Friedman (1951) enaltece o livre sistema de preços, mas afirma haver alguns condicionantes para que ele funcione

---

<sup>2</sup> O que não é geralmente reconhecido, no entanto, é que a atual ascendência da teoria do *laissez faire* no pensamento econômico moderno não é o resultado de uma teoria superior, mas a consequência de uma campanha longa, bem pensada, bem organizada e bem orquestrada iniciada em os anos 1930 em resposta aos programas intervencionistas do governo do período da depressão que envolveu uma série de figuras célebres da era pós-Segunda Guerra Mundial. Hayek, [...], Ludwig von Mises, Diretor Aaron, Milton Friedman, Henry Hazlitt e outros se organizaram como um centro flutuante para a troca de ideias de livre mercado e um programa de publicação que avançou a justificativa teórica para o *laissez faire*. Políticos, magnatas da mídia e funcionários públicos foram recrutados para uma série de organizações (a Sociedade Mont Pèlerin; Instituto de Assuntos Econômicos; [...]; Instituto Cato, etc.), que estabeleceram a estrutura institucional dentro da qual este *laissez faire* fez uma contra-ofensiva bem-sucedida. Na verdade, os governos Thatcher e Reagan foram o resultado direto dessa ofensiva. (Tradução nossa).

adequadamente. Ao mencionar a filosofia individualista laissez-faire do século XIX, Friedman (1951) afirma:

[The 19th century individualist philosophy] It was a negative philosophy. The state could do only harm. Laissez-faire must be the rule. In taking this position, it underestimated the danger that private individuals could through agreement and combination usurp power and effectively limit the freedom of other individuals; it failed to see that there were some functions the price system could not perform and that unless these other functions were somehow provided for, the price system could not discharge effectively the tasks for which it is admirably fitted. (FRIEDMAN, 1951, p. 3).<sup>3</sup>

Essas funções necessárias ao adequado funcionamento do livre mercado, de acordo com Friedman (1951), seriam dadas pelo Estado. Em relação ao Estado, o autor afirma que a nova fé:

[It] must give high place to a severe limitation on the power of the state to interfere in the detailed activities of individuals; at the same time, it must explicitly recognize that there are important positive functions that must be performed by the state. The doctrine sometimes called neo-liberalism which has been developing more or less simultaneously in many parts of the world and which in America is associated particularly with the name of Henry Simons is such a faith. (FRIEDMAN, 1951, p. 3).<sup>4</sup>

Essas funções do Estado, em Friedman (1951), seriam, além de manter a ordem, o estabelecimento de condições favoráveis à concorrência e à prevenção do monopólio, o fornecimento de um sistema monetário estável, e mitigar a miséria. Nas palavras do autor:

The state would of course have the function of maintaining law and order and of engaging in "public works" of the classical variety. But beyond this it would have the function of providing a framework within which free competition could flourish and the price system operate effectively. This involves two major tasks: first, the preservation of freedom to establish

---

3 [A filosofia individualista do século 19] Era uma filosofia negativa. O estado só poderia causar danos. O laissez-faire deveria ser a regra. Ao assumir essa posição, subestimou o perigo de que indivíduos privados pudessem, por meio de acordos e combinações, usurpar o poder e limitar efetivamente a liberdade de outros indivíduos; não percebeu que havia algumas funções que o sistema de preços não poderia desempenhar e que, a menos que essas outras funções fossem de alguma forma previstas, o sistema de preços não poderia cumprir com eficácia as tarefas para as quais está admiravelmente adequado. (Tradução nossa).

4 [Isto] deve dar lugar a uma limitação severa ao poder do estado de interferir nas atividades detalhadas dos indivíduos; ao mesmo tempo, deve reconhecer explicitamente que existem funções positivas importantes que devem ser desempenhadas pelo estado. A doutrina às vezes chamada de neoliberalismo, que tem se desenvolvido mais ou menos simultaneamente em muitas partes do mundo e que na América está associada particularmente ao nome de Henry Simons, é essa fé. (Tradução nossa).

enterprises in any field, to enter any profession or occupation; second, the provision of monetary stability. (FRIEDMAN, 1951, p. 3).<sup>5</sup>

Para realizar essas duas tarefas, Friedman (1951) afirma que o Estado deve impedir as formações de conluíus e criar regras de modo que as firmas prosperem somente através de uma oferta melhor. Conforme o autor:

The first would require the avoidance of state regulation of entry, the establishment of rules for the operation of business enterprises that would make it difficult or impossible for an enterprise to keep out competitors by any means other than selling a better product at a lower price, and the prohibition of combinations of enterprises or actions by enterprises in restraint of trade. (FRIEDMAN, 1951, p. 3).<sup>6</sup>

Quanto à estabilidade monetária, Friedman (1951) afirma:

The provision of monetary stability would require a reform of the monetary and banking system to eliminate the private creation of money and to subject changes in the quantity of money to definite rules designed to promote stability. The provision of money, except for pure commodity money, cannot be left to competition and has always been recognized as an appropriate function of the state. (FRIEDMAN, 1951, p. 4).<sup>7</sup>

Finalmente em relação a mitigar a miséria, Friedman (1951) afirma que a justificativa seria mais humanitária, mas, dada a crença na eficiência do livre sistema de preço, a intervenção estatal deve ser feita com ressalvas. Nas palavras de Friedman (1951):

Finally, the government would have the function of relieving misery and distress. Our humanitarian sentiments demand that some provision should be made for those who “draw blanks in the lottery of life”. Our world has become too complicated and intertwined, and we have become too sensitive, to leave this function entirely to private charity or local

---

5 É claro que o estado teria a função de manter a lei e a ordem e se engajar em “obras públicas” do tipo clássico. Mas, além disso, teria a função de fornecer uma estrutura dentro da qual a livre concorrência pudesse florescer e o sistema de preços operasse com eficácia. Isso envolve duas tarefas principais: primeiro, a preservação da liberdade de estabelecer empresas em qualquer campo, de entrar em qualquer profissão ou ocupação; segundo, a provisão de estabilidade monetária. (Tradução nossa).

6 O primeiro exigiria evitar a regulamentação estatal de entrada, o estabelecimento de regras para a operação de empresas comerciais que tornariam difícil ou impossível para uma empresa manter os concorrentes fora por qualquer meio que não seja vender um produto melhor a um preço mais baixo, e a proibição de combinações de empresas ou ações de empresas que restrinjam o comércio. (Tradução nossa).

7 A provisão de estabilidade monetária exigiria uma reforma do sistema monetário e bancário para eliminar a criação privada de dinheiro e sujeitar as mudanças na quantidade de dinheiro a regras definidas destinadas a promover a estabilidade. A provisão de dinheiro, exceto para o dinheiro de puras commodities, não pode ser deixada para a competição e sempre foi reconhecida como uma função apropriada do Estado. (Tradução nossa).



responsibility. It is essential, however, that the performance of this function involve the minimum of interference with the market. There is justification for subsidizing people because they are poor, whether they are farmers or city-dwellers, young or old. There is no justification for subsidizing farmers as farmers rather than because they are poor. There is justification in trying to achieve a minimum income for all; there is no justification for setting a minimum wage and thereby increasing the number of people without income; there is no justification for trying to achieve a minimum consumption of bread separately, meat separately, and so on. (FRIEDMAN, 1951, p. 4).<sup>8</sup>

Na fé neoliberal professada por Friedman (1951), em especial nesta última função, é curioso notar que, devido à complexidade, o alívio da miséria não deveria ficar apenas nas mãos privadas; mas, para demais funções econômicas, como a própria produção ou controle direto de setores econômicos, o Estado não possuiria capacidade de realizar efetivamente, tal como as empresas privadas, em livre concorrência.

Sobre a difusão das ideias do livre mercado mencionada por Henry (2008), podemos notar que nos anos 1980, Milton Friedman participou da criação de um programa de TV chamado *Free to Choose*, que posteriormente originou livro homônimo de sua autoria em conjunto com Rose D. Friedman. Neste livro, Rose D. e Milton Friedman (1980) enaltecem o livre mercado, assim como Milton Friedman enaltecia já em 1951, que por meio do sistema de preços faz com que a atividade econômica seja coordenada em benefício de todos os envolvidos. Ao tratar dos preços em livre mercado, os autores (1980) afirmam o seguinte:

Adam Smith's flash of genius was his recognition that the prices that emerged from voluntary transactions between buyers and sellers—for short, in a free market—could coordinate the activity of millions of people, each seeking his own interest, in such a way as to make everyone better off. It was a startling idea then, and it remains one today, that economic order can emerge as the unintended consequence of the actions of many people, each seeking his own interest.

[...]The long gasoline lines that suddenly emerged in 1974 after the OPEC oil embargo, and again in the spring and summer of 1979 after the revolution in Iran, are a striking recent example. On both occasions there was a sharp disturbance in the supply of crude oil from abroad. But that did not lead to

---

<sup>8</sup> Por fim, o governo teria a função de aliviar a miséria e a angústia. Nossos sentimentos humanitários exigem que alguma provisão seja feita para aqueles que “perdem a sorte na loteria da vida”. Nosso mundo se tornou muito complicado e entrelaçado, e nós nos tornamos muito sensíveis, para deixar essa função inteiramente para a caridade privada ou responsabilidade local. É fundamental, no entanto, que o desempenho dessa função envolva o mínimo de interferência com o mercado. Há justificativa para subsidiar pessoas por serem pobres, sejam elas agricultoras ou cidadinas, jovens ou velhas. Não há justificativa para subsidiar os agricultores enquanto agricultores, em vez de o fazê-los porque são pobres. Há justificativa em tentar alcançar uma renda mínima para todos; não há justificativa para fixar um salário mínimo e, com isso, aumentar o número de pessoas sem renda; não há justificativa para tentar alcançar um consumo mínimo de pão separadamente, carne separadamente e assim por diante. (Tradução nossa).

gasoline lines in Germany or Japan, which are wholly dependent on imported oil. It led to long gasoline lines in the United States, even though we produce much of our own oil, for one reason and one reason only: because legislation, administered by a government agency, did not permit the price system to function. (FRIEDMAN; FRIEDMAN, 1980, p. 13-14).<sup>9</sup>

Podemos perceber que, para o neoliberalismo, a atuação estatal na economia deve ser limitada a ações específicas, como, por exemplo, manutenção da concorrência, para que não se torne fonte de instabilidade econômica. Esse pensamento se repete quando Milton Friedman e Rose D. Friedman (1980) tratam sobre a relação da inflação com o orçamento público. De acordo com Friedman e Friedman (1980), a inflação apenas ocorre quando o crescimento do volume de dinheiro excede o crescimento da produção. Nas palavras de Friedman e Friedman (1980): “Inflation occurs when the quantity of money rises appreciably more rapidly than output, and the more rapid the rise in the quantity of money per unit of output, the greater the rate of inflation” (FRIEDMAN; FRIEDMAN, 1980, p. 254).

Para os autores, o governo paga pelos seus gastos por meio dos tributos, empréstimos ou pela emissão de moeda. Ao optar por financiar um aumento de gastos com tributação ou empréstimos, o governo gasta mais e o público gasta menos em troca (FRIEDMAN; FRIEDMAN, 1980). Ao utilizar a emissão de moeda, o governo retira força de trabalho de outros setores para aplicar em seus gastos, comprometendo a produção dos demais bens e serviços, que será demandada pelos trabalhadores contratados através do incremento de gasto (FRIEDMAN; FRIEDMAN, 1980). A menor produção com a maior demanda leva a um incremento nos preços, fazendo com que os indivíduos consumam menos proporcionalmente ao incremento dos gastos do governo (FRIEDMAN; FRIEDMAN, 1980). Nas palavras dos autores:

---

9 O lampejo de gênio de Adam Smith foi o reconhecimento de que os preços que emergiam de transações voluntárias entre compradores e vendedores - para resumir, em um mercado livre - podiam coordenar a atividade de milhões de pessoas, cada uma buscando seu próprio interesse, de forma a tornar a vida de todos melhor. Na época, era uma ideia surpreendente, e continua existindo até hoje, a ideia de que a ordem econômica possa surgir como consequência não intencional das ações de muitas pessoas, cada uma buscando seus próprios interesses.

[...] As longas linhas de gasolina que surgiram repentinamente em 1974 após o embargo do petróleo da OPEP, e novamente na primavera e no verão de 1979 após a revolução no Irã, são um exemplo recente e notável. Em ambas as ocasiões, houve uma forte perturbação no fornecimento de petróleo bruto do exterior. Mas isso não levou a linhas de gasolina na Alemanha ou no Japão, que são totalmente dependentes de petróleo importado. Isso levou a longas filas de gasolina nos Estados Unidos, embora produzamos muito de nosso próprio petróleo, por um e apenas um motivo: porque a legislação, administrada por uma agência governamental, não permitia o funcionamento do sistema de preços. (Tradução nossa).

Higher government spending will not lead to more rapid monetary growth and inflation *if* additional spending is financed either by taxes or by borrowing from the public. In that case, government has more to spend, the public has less (FRIEDMAN; FRIEDMAN, 1980, p. 264).<sup>10</sup>

Ao tratar da emissão da moeda, Friedman e Friedman (1980) afirmam:

To take a simple example, government builds a road, paying for the expenses incurred with newly printed Federal Reserve Notes. It looks as if everybody is better off. The workers who build the road get their pay and can buy food, clothing, and housing with it. Nobody has paid higher taxes. Yet there is now a road where there was none before. Who has paid for it?

The answer is that all holders of money have paid for the road. The extra money raises prices when it is used to induce the workers to build the road instead of engage in some other productive activity. Those higher prices are maintained as the extra money circulates in the spending stream from the workers to the sellers of what they buy, from those sellers to others, and so on. The higher prices mean that the money people previously held will now buy less than it would have before. In order to have on hand an amount of money that can buy as much as before, they will have to refrain from spending all of their income and use part of it to add to their money balances. The extra money printed is equivalent to a tax on money balances. If the extra money raises prices by 1 percent, then every holder of money has in effect paid a tax equal to 1 percent of his money holdings. (FRIEDMAN; FRIEDMAN, 1980, p. 267-268).<sup>11</sup>

Através do exposto acima, podemos perceber que a economia é analisada a partir de um estado de pleno emprego. Na ilustração de Friedman e Friedman (1980), caso os trabalhadores não estivessem construindo a nova rua, eles estariam empregados em outros setores, não estariam com sua força de trabalho ociosa, ou seja, desempregados, pois caso estivessem, não haveria a retirada de recursos do setor privado para o setor público. Além disso, também podemos perceber que, na

---

10 Gastos governamentais mais altos não levarão a um crescimento monetário e à inflação mais rápidos se os gastos adicionais forem financiados por impostos ou por empréstimos públicos. Neste caso, o governo tem mais para gastar, o público tem menos (Tradução nossa).

11 Para dar um exemplo simples, o governo constrói uma estrada, pagando pelas despesas incorridas com as notas do Federal Reserve recém-impressas. Parece que todos estão em melhor situação. Os trabalhadores que constroem a estrada recebem seu pagamento e podem comprar comida, roupas e moradia com ele. Ninguém pagou impostos mais altos. No entanto, agora existe uma estrada onde antes não havia. Quem pagou por isso? A resposta é que todos os detentores de dinheiro pagaram pela estrada. O dinheiro extra aumenta os preços quando é usado para induzir os trabalhadores a construir a estrada em vez de se envolver em alguma outra atividade produtiva. Esses preços mais altos são mantidos à medida que o dinheiro extra circula no fluxo de gastos dos trabalhadores para os vendedores do que compram, desses vendedores para outros, e assim por diante. Os preços mais altos significam que o dinheiro que as pessoas anteriormente possuíam agora comprará menos do que antes. Para ter em mãos uma quantidade de dinheiro que possa comprar tanto quanto antes, eles terão que se abster de gastar toda a sua renda e usar parte dela para aumentar seus saldos de dinheiro. O dinheiro extra impresso é equivalente a um imposto sobre saldos monetários. Se o dinheiro extra aumentar os preços em 1%, então cada detentor de dinheiro efetivamente pagou um imposto igual a 1% de seu dinheiro. (Tradução nossa).

abordagem do livre mercado, a sociedade sempre acaba pagando, direta ou indiretamente, os gastos do governo: diretamente pelos impostos e empréstimos ao governo, indiretamente através da inflação.

É possível afirmar, portanto, que na abordagem neoliberal, o orçamento do governo não é tão diferente dos orçamentos de uma família ou de uma empresa. Assim como as famílias e as empresas, o governo precisaria obter recursos para depois gastá-lo, e mesmo que o Estado emita moeda para seus gastos, a sociedade acaba financiando o novo gasto através da inflação gerada. Podemos ver a influência dessa ideologia no governo inglês através das palavras de Margaret Thatcher (1983):

[...] the State has no source of money other than money which people earn themselves. If the State wishes to spend more it can do so only by borrowing your savings or by taxing you more. It is no good thinking that someone else will pay—that “someone else” is you. There is no such thing as public money; there is only taxpayers' money. (REINO UNIDO, 1983).<sup>12</sup>

Pelo exposto acima, podemos sugerir que as ideias neoliberais vêm influenciando políticas públicas pelo menos desde a década de 1980. Através de Friedman e Friedman (1980), podemos definir o neoliberalismo como uma ideologia que enaltece o funcionamento do livre mercado como o grande instrumento de coordenação da atividade humana. Quando o Estado se insere nesse livre funcionamento, instabilidades econômicas são geradas, como, para Friedman e Friedman (1980), foi o caso das longas filas de abastecimento da década de 1970. Conforme Friedman (1951), ao Estado caberia manter a lei, fornecer serviços públicos de “variedade clássica”, aliviar a pobreza, manter a estabilidade monetária e preservar a livre mobilidade de capitais e recursos. O orçamento público, que seria destinado a essas funções, seria muito semelhante ao orçamento de uma família, em que o governo precisaria obter recursos através da tributação, empréstimo, ou indiretamente pela emissão de moeda, para poder utilizá-los em suas funções.

Embora Friedman e outros neoliberais desenvolvessem ideias sobre o orçamento público, Richard Wagner e James Buchanan possuem um papel central no desenvolvimento neoliberal deste tema, a ponto de proporem limites

---

12 [...] o Estado não tem outra fonte de dinheiro além do dinheiro que as pessoas ganham para si mesmas. Se o Estado deseja gastar mais, pode fazê-lo apenas tomando emprestado suas economias ou cobrando mais impostos. Não é bom pensar que outra pessoa vai pagar - que “outra pessoa” é você. Não existe dinheiro público; só existe o dinheiro dos contribuintes. (Tradução nossa).

constitucionais ao orçamento público a partir da década de 1970. A seguir exploraremos as ideias de Wagner e Buchanan.

### 2.1.1 As ideias de James Buchanan e Richard Wagner sobre o orçamento público

Auxiliando na construção dessa abordagem do livre mercado no orçamento público, Buchanan e Wagner (1967) discorrem sobre os gastos públicos e as formas de obtenção de meios de pagamento por parte do governo. É importante ressaltar que, para Buchanan e Wagner (1967), os gastos públicos e seus tributos não passam de uma relação de troca, nas palavras dos autores: "In a broadly democratic political structure, individuals must, at one stage of decision, consider taxes as the necessary surrender of private goods in exchange for public goods". (BUCHANAN; WAGNER, 1967, p. 28)

É possível verificar aqui a ideia de que os impostos pagam os serviços públicos, como saúde, educação e segurança. Buchanan e Wagner (1967), no entanto, afirmam que a tributação não é a única maneira do Estado obter meios de financiamento dos seus gastos, mas que haveria três formas de obtenção: tributação, emissão de títulos públicos e emissão de moeda. Nos EUA, de acordo com Buchanan e Wagner (1967): "Public debt represents a third means of financing public expenditures, the first two being taxation and money creation". (BUCHANAN; WAGNER, 1967, p. 4)

De acordo com os autores, enquanto a tributação é o pagamento imediato dos serviços públicos, o que reduz o consumo privado presente dos agentes em virtude da menor renda disponível, a emissão de títulos é a postergação do pagamento, o que reduz o consumo privado no futuro; já a emissão de moeda levaria a inflação. (BUCHANAN; WAGNER, 1967).

Quanto à emissão de títulos da dívida pública, os autores afirmam que "Public borrowing is an alternative to taxation." (BUCHANAN; WAGNER, 1967, p. 30). Essa alternativa apresenta algumas implicações econômicas que Buchanan e Wagner (1967) elencam nos seguintes pontos:

- (1) Public debt, as a financing institution, allows individual members of a political community to postpone the objective opportunity cost of public goods.
- (2) There is no essential difference between internal public debt and external public debt

(3) Public debt and private debt are similar in the most basic respects (BUCHANAN; WAGNER, 1967, p. 40).<sup>13</sup>

Até aqui, é possível perceber que a forma como Buchanan e Wagner (1967) tratam o orçamento público é semelhante à forma como é visto o orçamento de uma empresa ou família. Assim como uma família, o governo poderia pagar seus gastos à vista, necessitando de prévia tributação, ou a prazo, por meio de empréstimo realizado através de títulos da dívida pública.

Para Buchanan e Wagner (1967), as três implicações da emissão de títulos listadas acima – a saber, que a dívida pública permite a postergação do custo dos bens públicos, que não há diferença entre dívida interna e externa e que a dívida pública e a dívida privada são semelhantes –, são consideradas as principais. Os autores afirmam que o financiamento dos gastos pela dívida pública também tem efeitos de deslocamento do gasto privado (efeito *crowding out*):

As compared with tax financing for the same public expenditure, loan financing implies relatively higher interest rates. This indirectly affect the economic position of individuals in several ways. An increase in interest rates decreases the capitalized values of all fixed-yield assets and claims. [...] Individual who accumulates funds for lending is benefited by increase in rates. [...] Funds for the purchase of government securities are more likely to be drawn from investment in the private economy than are funds for the payment of taxes. Debt financing involves a relatively greater reduction in private investment spending and a relatively smaller reduction in current consumption spending than does tax financing. As a result, the rate of economic growth is likely to be somewhat lower under debt financing. (BUCHANAN; WAGNER, 1967, p. 40-41).<sup>14</sup>

Ou seja, Buchanan e Wagner (1967) afirmam que a relação entre os títulos da dívida pública e o investimento ocorre no sentido de que os títulos públicos

---

13 (1) A dívida pública, como instituição de financiamento, permite que membros individuais de uma comunidade política adiem o custo de oportunidade objetivo dos bens públicos.

(2) Não há diferença essencial entre dívida pública interna e dívida pública externa

(3) A dívida pública e a dívida privada são semelhantes nos aspectos mais básicos. (Tradução nossa).

14 Em comparação com o financiamento fiscal para as mesmas despesas públicas, o financiamento por empréstimos implica taxas de juros relativamente mais altas. Isso afeta indiretamente a posição econômica dos indivíduos de várias maneiras. Um aumento nas taxas de juros diminui os valores capitalizados de todos os ativos de rendimento fixo e reivindicações. [...] Pessoa física que acumula recursos para emprestar é beneficiada pelo aumento das taxas. Os fundos para a compra de títulos do governo são mais prováveis de serem retirados do investimento na economia privada do que os fundos para o pagamento de impostos. O financiamento da dívida envolve uma redução relativamente maior nos gastos com investimento privado e uma redução relativamente menor nos gastos com consumo corrente do que o financiamento tributário. Como resultado, a taxa de crescimento econômico provavelmente será um pouco mais baixa com o financiamento da dívida. (Tradução nossa).

competem com os privados para obtenção de financiamento. Para tornarem-se atrativos, a taxa de juros paga pelos títulos públicos precisa ser suficientemente alta a ponto dos credores optarem em comprar dívida pública ao invés de fornecerem financiamento empresarial, dessa forma ocorrendo o efeito *crowding out* (BUCHANAN; WAGNER, 1967).

Por fim, sobre a emissão de moeda, conforme Wagner e Buchanan:

In a growing national economy, new monetary resources must be made available continuously if product price levels are not to fall. [...] If the fiscal-monetary policy is such as to generate serious and continuous inflation in the price level, the real value of the fixed service charges on public debt is continuously eroded. In effect, public debt is retired by taxes imposed on the holders of the debt instruments themselves. Their contractual claim to interest charges, fixed in monetary units, is progressively reduced in real value. [...] Real level of national debt tend to be notoriously low in countries with a long history of inflation because such confiscation of the values of fixed claims has made lenders reluctant to purchase government bonds. (BUCHANAN; WAGNER, 1967, p. 52).<sup>15</sup>

Buchanan e Wagner argumentam, portanto, que há uma necessidade de confiança dos compradores de títulos públicos para que o governo consiga se financiar. A inflação gerada pela emissão de moeda faria com que os compradores de títulos incorressem em perdas reais, quebrando suas expectativas de ganhos e fazendo com que eles não confiassem mais nos empréstimos para o governo. Dessa forma, o financiamento dos gastos públicos apenas poderia ocorrer pela tributação ou pela emissão de moeda, os títulos da dívida pública não encontrariam compradores.

Discorrendo sobre as formas de financiamento, em especial entre a tributação como alternativa da emissão de títulos e vice-versa, Buchanan e Wagner (1967) apresentam o seguinte argumento em favor da emissão de títulos: “[...] If members of the community in future time periods are to secure the benefits of the public investment (say, a highway system), why should they not pay a share in the cost?” (BUCHANAN; WAGNER, 1967, p. 50).

---

15 Em uma economia nacional em crescimento, novos recursos monetários devem ser disponibilizados continuamente para que os níveis de preços dos produtos não caiam. [...] Se a política fiscal-monetária é de natureza a gerar inflação séria e contínua no nível de preços, o valor real dos encargos fixos do serviço da dívida pública é continuamente corroído. Com efeito, a dívida pública é amortizada por impostos cobrados aos próprios detentores dos instrumentos de dívida. Seu direito contratual de cobrança de juros, fixados em unidades monetárias, é progressivamente reduzido em valor real. [...] O nível real da dívida nacional tende a ser notoriamente baixo em países com uma longa história de inflação, porque tal confisco dos valores dos créditos fixos tomou os credores relutantes em comprar títulos do governo. (Tradução nossa).

O argumento acima pode até ser expandido para outros gastos além do investimento público. Um gasto com saúde (como uma campanha de vacinação) pode assegurar a vida de pais e mães da próxima geração.

Ao final, Buchanan e Wagner concluem o seguinte:

[...] Following World War I, the national debt of the United States was substantially reduced because of an avowed policy of repayment [...]. Following World War II, no such debt retirement policy was introduced, and the national debt has been allowed to increase gradually and almost continuously over the ensuing years. This dramatic difference in policy between these two postwar periods does not necessarily suggest that one policy was correct and the other wrong. The difference may suggest, instead, that no fully acceptable rules on debt retirement may be laid down; the policy to be followed may depend on the preferences of the decision makers. (BUCHANAN; WAGNER, 1967, p. 50-51).<sup>16</sup>

Em 1967, Buchanan e Wagner afirmam que a escolha pela forma de financiamento dos bens e serviços públicos é, no final, uma escolha da própria população, pois numa democracia os eleitores são os próprios decisores das políticas. Nas palavras deles: “Who are the decision makers? In a democratic society, governmental decisions are made by individual citizens, either directly, or indirectly through politically-elected representatives.” (BUCHANAN; WAGNER, 1967, p. 30). Neste caso, qualquer regra que limite o orçamento além de um mandato é uma regra antidemocrática, afinal, os cidadãos podem mudar de opinião de um mandato para o outro.

Em 1977, ao escrever *Democracy in Deficit*, no entanto, podemos ver uma mudança no posicionamento de Buchanan e Wagner ao defender uma emenda constitucional nos EUA que limita os gastos do governo pela receita obtida dos impostos.

Em *Democracy in Deficit*, Buchanan e Wagner (2000) responsabilizam o keynesianismo pela estagflação da economia americana em 1974-1975, pois o mesmo fez com que o público acreditasse que o governo deveria constantemente

---

16 [...] Após a Primeira Guerra Mundial, a dívida nacional dos Estados Unidos foi substancialmente reduzida por causa de uma política declarada de reembolso [...]. Após a Segunda Guerra Mundial, nenhuma política de aposentadoria de dívidas foi introduzida, e a dívida nacional pôde aumentar gradativa e quase continuamente nos anos seguintes. Essa diferença dramática de política entre esses dois períodos do pós-guerra não sugere necessariamente que uma política estava correta e a outra errada. A diferença pode sugerir, em vez disso, que nenhuma regra totalmente aceitável sobre a retirada de dívidas pode ser estabelecida; a política a ser seguida pode depender das preferências daqueles que tomam as decisões. (Tradução nossa).



intervir na economia, criando déficits para manter o nível de emprego. Especificamente sobre este evento, os autores afirmam:

The double-digit inflation set off by the fiscal-monetary excesses of 1972 and 1973 set in motion fears of explosive hyperinflation; this caused the monetary authorities to decelerate the rate of monetary expansion. But, because of built-in expectations of the public concerning the continuance of accelerating rates of inflation [...]. The responses of business firms and consumers brought about reductions in output and employment, though upward pressures on prices were maintained. [...] (BUCHANAN; WAGNER, 2000, p. 175).<sup>17</sup>

Em 1977, em âmbito mais geral, Buchanan e Wagner (2000) defendem que o livre mercado acaba por se ajustar com o passar do tempo, não necessitando de déficits públicos numa geração forçada de emprego. Isso não quer dizer que não haveria desemprego involuntário, mas este seria apenas um efeito passageiro das adaptações do mercado às novas preferências, novas tecnologias ou erros de firmas e consumidores (BUCHANAN; WAGNER, 2000).

In a competitive market system of economic organization, there will, of course, be instances of observed involuntary unemployment. This unemployment will result from such factors as shifts in consumer preferences, the development of new technologies, and errors made by businesses and consumers. (BUCHANAN; WAGNER, 2000, p. 178).<sup>18</sup>

Ao tratar da crise de 1930, Buchanan e Wagner (2000) adotam a mesma perspectiva de Friedman e afirmam que a causa foi o mal gerenciamento da política monetária, a qual falhou em manter o funcionamento estável dos agregados monetários. Nas palavras dos autores:

In the Great Depression of the 1930s, the involuntary unemployment did result from a deficiency in aggregate demand, produced largely if not totally by the failure of governments to maintain a stable monetary-fiscal framework. (BUCHANAN; WAGNER, 2000, p. 179).<sup>19</sup>

---

17 A inflação de dois dígitos desencadeada pelos excessos fiscal-monetários de 1972 e 1973 desencadeou temores de uma hiperinflação explosiva; isso fez com que as autoridades monetárias desacelerassem a taxa de expansão monetária. Mas, por causa das expectativas embutidas do público em relação à continuação das taxas de inflação em aceleração [...]. As respostas das empresas e dos consumidores trouxeram reduções na produção e no emprego, embora as pressões de alta sobre os preços tenham sido mantidas. [...] (Tradução nossa).

18 Em um sistema de organização econômica de mercado competitivo, haverá, é claro, casos de desemprego involuntário observado. Esse desemprego resultará de fatores como mudanças nas preferências do consumidor, o desenvolvimento de novas tecnologias e erros cometidos por empresas e consumidores. (Tradução nossa).

19 Na Grande Depressão da década de 1930, o desemprego involuntário resultou de uma deficiência

Para Buchanan e Wagner (2000), numa situação normal, uma política de redução do desemprego por aumento da demanda agregada é míope, pois até pode reduzir o desemprego no curto prazo, mas no longo prazo criará abruptas inflações. Conforme Buchanan e Wagner (2000), a cura dessa inflação necessariamente passaria por uma recessão, que seria uma espécie de ressaca da economia, que se encontra “bêbada” de déficit. De acordo com os autores:

A policy of attempting to reduce unemployment through the stimulation of aggregate demand is shortsighted in a situation that is not structurally abnormal (such as the 1930s). Unemployment may be reduced temporarily, but the inflation will exacerbate the maladjustments contained within the economy. There is no costless cure for a maladjusted economy. [...] Recession is an inherent part of the recovery process; it is the economic analogue to a hangover for a nation that is drunk from Keynesian stimulation. (BUCHANAN; WAGNER, 2000, p. 177).<sup>20</sup>

## 2.2 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA RESTRIÇÃO FISCAL

Ao responsabilizar o keynesianismo pela estagflação na década de 1970, e ao afirmar que o mercado possui a capacidade de autoajuste, ou seja, participando da contraofensiva dos teóricos do laissez-faire mencionada por John Henry (2008), Wagner e Buchanan (2000) concluem que a mera convenção ortodoxa da necessidade do orçamento equilibrado não teria força suficiente para se impor. O Estado deveria impor a si mesmo restrições fiscais formais. Propõem, portanto, a constitucionalização do orçamento equilibrado, que seria uma forma de restringir a política keynesiana. Conforme Buchanan e Wagner (2000):

Given the fact of the Keynesian conversion, however, along with the observed political and public disrespect for the balanced-budget rule since the 1960s, there is little chance for reincarnation of the rule in some informal and unwritten, yet binding, element of our fiscal constitution. Precisely because we have allowed the Keynesian teachings to destroy the constraining influence of this part of our previously informal fiscal constitution, restoration must now involve something more formal, more specific, more explicitly confining than that which fell victim to the Keynesian

---

na demanda agregada, produzida em grande parte, senão totalmente, pelo fracasso dos governos em manter um arcabouço monetário-fiscal estável. (Tradução nossa).

20 Uma política de tentativa de redução do desemprego por meio do estímulo à demanda agregada é míope em uma situação que não é estruturalmente anormal (como a década de 1930). O desemprego pode ser reduzido temporariamente, mas a inflação agravará os desajustes contidos na economia. Não há cura gratuita para uma economia desajustada. [...] A recessão é uma parte inerente do processo de recuperação; é o análogo econômico de uma ressaca para uma nação que está bêbada do estímulo keynesiano. (Tradução nossa).

onslaught. Restoration will require a constitutional rule that will become legally as well as morally. (BUCHANAN; WAGNER, 2000, p. 183-184).<sup>21</sup>

Esse posicionamento de constitucionalização de regras orçamentárias, datado de 1977, é repetido em 1997, quando Buchanan lamenta a não aprovação no senado dos EUA de uma emenda constitucional de equilíbrio orçamentário. Trazendo argumentos sobre o peso da dívida pública sobre as gerações futuras e sobre os benefícios do orçamento equilibrado, Buchanan (1997) defende novamente a constitucionalização do equilíbrio das contas públicas. Conforme o autor:

Under the rule that allows for the generation of continuing deficits, those citizens and their legislative agents who enjoy the current benefits of spending without paying current taxes impose costs on all taxpayers who will be around in future periods. (BUCHANAN, 1997, p. 123-124).<sup>22</sup>

Buchanan também complementa o pensamento acima ao afirmar:

Why should taxpayers in, say, 2010, be obligated to pay for public use of resources in, say, 1995? Why should future-period taxpayers be coerced in order to meet fiscal charges that are incurred by present-period program beneficiaries? (BUCHANAN, 1997, p. 135).<sup>23</sup>

Diferentemente de Buchanan (1967), que proclamava uma liberdade democrática à população para decidir como gerenciar o orçamento, confiando ao público a gerência dos gastos e da receita do Estado, Buchanan (1997) afirma que o eleitorado atual não é confiável na gerência do orçamento público, não havendo como confiar nos partidos ou nos eleitores, dada a grande tentação de postergar o ônus aos outros. Nas palavras do autor:

---

21 Dado o fato da conversão keynesiana, no entanto, juntamente com o desrespeito político e público observado pela regra do orçamento equilibrado desde 1960, há pouca chance de reencarnação da regra em algum elemento informal e não escrito, mas vinculativo, de nosso sistema fiscal constituição. Precisamente porque permitimos que os ensinamentos keynesianos destruíssem a influência restritiva dessa parte de nossa constituição fiscal anteriormente informal, a restauração deve agora envolver algo mais formal, mais específico, mais explicitamente confinante do que aquilo que foi vítima do ataque keynesiano. A restauração exigirá uma regra constitucional que se tornará legal e também moral. (Tradução nossa).

22 Sob a regra que permite a geração de déficits contínuos, os cidadãos e seus legisladores que usufruem dos benefícios atuais de gastar sem pagar os impostos correntes impõem custos a todos os contribuintes que estarão por perto em períodos futuros. (Tradução nossa).

23 Porque deveriam os contribuintes em 2010, serem obrigados a pagar pelo uso público de recursos públicos em 1995? Por que os contribuintes do período futuro deveriam ser coagidos a pagar os encargos fiscais incorridos pelos beneficiários do programa do período atual? (Tradução nossa).

If fiscal irresponsibility could, indeed, be laid at the feet of particular politicians or parties, there might be some expectation that, with electoral rotation, those who stand for fiscal integrity might eventually replace those who are fiscally profligate. But such expectation could only be utopian. The fault lies not in ourselves, [...], but in the structural rules within which this politics takes place. (BUCHANAN, 1997, p. 120-121).<sup>24</sup>

Apesar de não dizer explicitamente, Buchanan (1997) não confia que a população seja responsável com o orçamento sem que haja regras delimitadoras. Ao invés de responsabilizar o comportamento das pessoas, Buchanan (1997) entende que exista uma tendência estrutural impregnada nas regras fiscais informais que leva à suposta manipulação keynesiana sobre a irrelevância da dívida disseminada na população a partir dos anos 1930/1940. Nas palavras do autor:

Government borrowing offers a means through which burdens of paying for current public spending can be transferred forward through time and placed on the shoulders of those "future generations" who will be subjected to the taxes required to service and amortize public debt. These elementary principles were overlooked in the Keynesian macroeconomic theory developed in the 1930s and 1940s. [...] In order to sell the Keynesian policy prescriptions, **the moral onus on government debt and deficits had to be exorcised from public consciousness.** (BUCHANAN, 1997, p. 119-120 – grifos nossos).<sup>25</sup>

Ou seja, Buchanan (1997) afirma que o keynesianismo fez com que as pessoas se esquecessem que a dívida pública criaria um suposto peso para os filhos e netos da geração atual, que teriam que arcar com os pagamentos da dívida incorrida. Esse esquecimento retirou o ônus moral dos atuais decisores em incorrer em dívida pública.

Em defesa de uma regra limitadora dos gastos públicos, Buchanan (1997) aponta que quem acaba sofrendo o peso das decisões presentes não participa delas, nas palavras de Buchanan: "There is no effective presence of future-period taxpayers in current-period political choice settings [...]." (BUCHANAN, 1997, p. 121)

---

24 Se a irresponsabilidade fiscal pudesse, de fato, ser atribuída a políticos ou partidos específicos, pode haver alguma expectativa de que, com a rotação eleitoral, aqueles que defendem a integridade fiscal possam eventualmente substituir aqueles que são fiscalmente perdulários. Mas essa expectativa só poderia ser utópica. A culpa não está em nós mesmos, [...], mas nas regras estruturais dentro das quais essa política ocorre. (Tradução nossa).

25 O endividamento do governo oferece um meio pelo qual o ônus do pagamento dos gastos públicos correntes pode ser transferido ao longo do tempo e colocado sobre os ombros das "gerações futuras" que estarão sujeitas aos impostos exigidos para o serviço e a amortização da dívida pública. Esses princípios elementares foram negligenciados na teoria macroeconômica keynesiana desenvolvida nas décadas de 1930 e 1940. [...] Para vender as prescrições da política keynesiana, **o ônus moral da dívida e dos déficits do governo teve que ser exorcizado da consciência pública.** (Tradução nossa, grifos nossos).

Ou seja, para Buchanan (1997) e Buchanan e Wagner (2000), a política keynesiana desenvolvida entre os anos 1930 e 1940 levou a sociedade a ignorar quem incorreria com os custos da dívida pública, criando gerações que oneram em demasia o futuro. Baseados na concepção do indivíduo egoísta e autointeressado da teoria neoclássica, eles concluem que cada geração preferirá criar o máximo de dívida pública no presente, pois quem pagará por ela serão as gerações futuras. Portanto, estruturalmente, haveria incentivos para as gerações presentes sempre criarem mais dívida pública. A menos que o Estado imponha regras fiscais limitando o endividamento público, o crescimento da dívida pública seria contínuo. A partir disto, Buchanan (1997) e Buchanan e Wagner (2000) defendem uma emenda constitucional nos EUA que limite o gasto público ao volume arrecadado em tributos, ou seja, uma regra de equilíbrio orçamentário.

Buchanan (1997) afirma que, além de não onerar as gerações futuras, o efeito do equilíbrio do orçamento seria uma redução da taxa de juros, dado que o governo competiria menos pelos fundos disponíveis, aumentando o investimento, no caso de aumento de tributação, se reduziria o consumo privado, aumentando a disponibilidade de recursos ao investimento. Em outras palavras, para Buchanan (1997), a emenda do equilíbrio fiscal priorizaria o consumo produtivo dos recursos sociais. Nas palavras do autor:

Lower long-term rates would almost surely accompany implementation of the balanced budget rule [...] because governmental demand for loanable funds would be reduced. And, [...], private investment would be encouraged. A regime of budget balance, by comparison with a regime of continuing deficits, must embody lower rates of government spending and/or higher rates of taxation. Both of these changes reduce aggregate demand for consumption, private and public, and allow resources adjustment toward increased investment. (BUCHANAN, 1997, p. 134).<sup>26</sup>

Verificando as ideias apresentadas de Richard Wagner, James Buchanan, Rose D. Friedman e Milton Friedman, podemos perceber que os autores afirmam a necessidade do governo escolher entre a tributação, empréstimos públicos, emissão de moeda, ou uma mistura dos três para, então, poder realizar seus gastos.

---

26 Taxas mais baixas de longo prazo quase certamente acompanhariam a implementação da regra de equilíbrio [...] do orçamento porque a demanda governamental por fundos para empréstimos seria reduzida. E, [...], o investimento privado seria incentivado. Um regime de equilíbrio orçamentário, em comparação com um regime de déficits contínuos, deve incorporar taxas mais baixas de gastos do governo e / ou taxas de tributação mais altas. Ambas as mudanças reduzem a demanda agregada de consumo, privado e público, e permitem o ajuste dos recursos para o aumento do investimento. (Tradução nossa).

Os quatro autores afirmam que a tributação e os empréstimos públicos reduzem a demanda privada, substituindo-a por demanda pública. Buchanan e Wagner (1967) acabam detalhando que enquanto a tributação normalmente reduz mais o consumo privado, dada a menor renda disponível dos indivíduos, os empréstimos reduzem o investimento, pois para atraírem fundos precisam pagar maiores taxas de juros, fazendo com que o financiamento empresarial torne-se mais caro, efeito chamado de *crowding out*.

Podemos verificar que os quatro autores também afirmam que a emissão de moeda causa inflação. Neste aspecto, Friedman e Friedman (1980) afirmam que isso ocorre quando a emissão é maior que o crescimento da produção, sendo que a inflação acaba sendo indiretamente um pagamento dos gastos a mais do governo, dado que a população tem seu poder aquisitivo reduzido pelo aumento de preço, tal como se tivesse ocorrido um aumento na tributação. Buchanan e Wagner (1967) exploram mais as consequências da inflação para os títulos da dívida pública, afirmando que a taxa de inflação frustra a expectativa de ganhos reais dos compradores de títulos, fazendo com que essa forma de financiamento público seja erodida conforme o uso do financiamento pela emissão de moeda.

Outra semelhança que podemos elencar entre Friedman e Friedman (1980) e Buchanan e Wagner (2000) é que o estado de pleno emprego é dado como condição normal da sociedade. Em sua ilustração sobre a construção da rua, Friedman e Friedman (1980) tomam como implícito não haver força de trabalho ociosa, de modo que a construção da rua comprometeria a produção de outros setores. Já Buchanan e Wagner (2000) tratam mais explicitamente o desemprego como um estágio passageiro de adaptação da produção às novas tecnologias, preferências do consumidor e/ou de algum erro cometido por algumas empresas ou consumidores. Também podemos verificar que Friedman e Friedman (1980) e Buchanan e Wagner (2000) responsabilizam o Estado pela instabilidade econômica. Friedman e Friedman (1980), elogiam o sistema de livre mercado, que quando deixado atuar acaba espontaneamente melhorando vida de todos, sendo que a tentativa de regulação dos preços nos EUA apenas levou a filas e problemas de abastecimento. Buchanan e Wagner (2000) culpam o Estado pela crise 1929 por não conseguir manter um sistema monetário estável, o que, de acordo com Friedman e Friedman (1980) ocorria com uma emissão de moeda desproporcional ao crescimento da produção.

Especialmente sobre Buchanan (1997) e Buchanan e Wagner (2000), é possível perceber uma mudança de posição em relação à Buchanan e Wagner (1967). Em Buchanan e Wagner (1967), ainda existe uma certa defesa da escolha adotada para financiamento público, os autores colocam que os decisores finais do governo são a própria população e a forma de financiamento, tributação, empréstimos ou emissão de moeda, é uma escolha da própria população e qualquer regra delimitadora seria antidemocrática.

Entretanto, em Buchanan (1997) e Buchanan e Wagner (2000) vê-se que estes entendem que o keynesianismo modificou o pensamento do povo de tal forma que as regras informais de responsabilidade fiscal teriam sido perdidas. Assim, regras claras e formais de controle dos gastos públicos se fazem necessárias. Segundo Buchanan (1997), o keynesianismo fez com que as gerações presentes negligenciassem que os títulos públicos serão pagos no futuro, e isso fez com que a geração atual se esquecesse que está onerando seus filhos e netos com os gastos públicos atuais. Já em Buchanan e Wagner (2000), as políticas keynesianas até podem reduzir temporariamente o desemprego, mas, no futuro, apenas gerariam cenários de estagnação e inflação, fazendo com que o custo do ajuste econômico às novas preferências ou tecnologias torne-se mais pesado caso o governo não tivesse realizado as políticas de redução do desemprego.

Além do que já foi mencionado, defendendo a emenda de equilíbrio fiscal, Buchanan (1997) afirma que essa regra constitucional quase certamente seria seguida por um aumento no investimento, pois o governo competiria menos pelos fundos emprestáveis, caindo a taxa de juros para as empresas, além de que o governo reduziria seus gastos ou aumentaria a tributação. Em ambos os casos, o consumo, público ou privado, diminuiria, permitindo que mais recursos destinem-se à acumulação de capital. Podemos perceber aqui, que Buchanan (1997) também toma como implícito a condição de pleno emprego como padrão na economia, se o recurso não está sendo utilizado pelo consumo, será direcionado ao investimento, não havendo espaço para desemprego contínuo.

### 2.2.1 A posição no neoliberalismo e o alcance das ideias de Buchanan

De acordo com Mark Blyth (2017), as ideias de Buchanan, em conjunto com George Stigler e William Niskanen, constituíram um dos pilares do neoliberalismo,

sendo o monetarismo de Friedman o outro pilar. Blyth (2017) afirma que estes autores constituíram a chamada Escola de Economia Política da Virgínia, e que o ponto central dessa escola seria que: “[...] Os agentes internos do Estado não se comportavam de modo diferente dos outros agentes: maximizavam os seus rendimentos sujeitos às suas restrições.” (BLYTH, 2017, p. 191)

Considerando o exposto das ideias de Buchanan e Wagner (2000) e Buchanan (1997), podemos ver que ambos afirmam a necessidade de regras limitadoras ao uso do orçamento público, sendo a mera troca de partidos no poder não suficiente para conter o contínuo uso do orçamento governamental de forma “irresponsável”, apenas pensando nos eleitores, comprometendo as gerações futuras com a crescente dívida pública. Conforme Blyth:

Este argumento [de que os agentes do Estado não se comportam diferente de outros agentes] conjugou-se com o monetarismo para produzir uma interpretação nova, ou neoliberal, da política econômica apropriada. (BLYTH, 2017, p. 191).

Sobre a influência dessas ideias nas esferas governamentais, o mesmo afirma:

O fato de essas teorias estarem assentadas em premissas operacionais incrivelmente estreitas e de terem escassa prova a seu favor ultrapassa a questão. O que importa é que configuram uma retórica política altamente eficaz que só estreita o cardápio de escolhas dos governos. Todavia, estas “neo” ideias liberais revolucionaram a política econômica no mundo desenvolvido nas décadas de 1970 e 1980 [...] (BLYTH, 2017, p. 194-195).

O alcance dessas ideias não se restringiu ao Primeiro Mundo. Nos países subdesenvolvidos, América Latina aqui incluída, a aplicação política do neoliberalismo teve um marco histórico denominado Consenso de Washington. Nas seções a seguir, investigaremos o contexto no qual essas ideias neoliberais foram aplicadas no Brasil, posteriormente trataremos sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal e sobre a Emenda do Teto.

### 2.2.2 A aplicação de políticas de orientação neoliberal

No Sul Geoeconômico, as políticas orientadas pelo neoliberalismo possuem seu marco de aplicação a partir do Consenso de Washington. Conforme Mark Blyth



(2017), o Consenso era uma lista de políticas neoliberais elaborada por John Williamson em 1989 implantadas primeiramente nos países do Sul geoeconômico e posteriormente no Norte. Nas palavras de Blyth:

Para o mundo em vias de desenvolvimento, porém, uma versão do neoliberalismo que punha a austeridade em primeiro lugar tornou-se *política do dia*, cortesia de um consenso político nascido em Washington há alguns anos, antes de ser experimentado no mundo desenvolvido. Foi no Sul global, de onde se soltaram as políticas para cima da periferia da Europa — e que estão prontas para pôr a nu o Estado de Bem-Estar norte-americano — foram implementadas pela primeira vez. (BLYTH, 2017, p. 197).

E continua o autor:

O Consenso de Washington era uma lista de dez políticas “obrigatórias” elaborada pelo economista do desenvolvimento John Williamson, em 1989. A lista completa era: disciplina fiscal, reordenamento das prioridades de despesa pública, reforma tributária, liberalização das taxas de juros, (manutenção de) uma taxa de câmbio competitiva, liberalização do comércio e do investimento estrangeiro direto, privatização e desregulamentação. Destinava-se a verificar “a medida em que as velhas ideias de economia do desenvolvimento (...) estavam sendo postas de lado. (BLYTH, 2017, p. 197).

Comparando com o que foi exposto do pensamento de Buchanan e Wagner (2000) e Friedman e Friedman (1980), encontramos no Consenso medidas que seriam defendidas por esses autores. A disciplina fiscal, bem como as regras para o orçamento público, já eram uma bandeira levantada por Buchanan e Wagner em 1977, as liberalizações e desregulamentações seriam defendidas pelos quatro autores, dada a crença na eficiência do mercado, afinal, Buchanan e Wagner (2000) afirmaram que foi a persistente intervenção do governo com déficits na economia que levou a estagflação de 1970, bem como Friedman e Friedman (1980) afirmam que a genialidade de Adam Smith estava em descobrir o funcionamento do sistema livre de preços. É possível inferir que a privatização também seria uma medida defendida pelos quatro autores, pois seria uma forma de levar o mercado a um fornecimento governamental, fazendo com que este fornecimento fique sujeito ao sistema livre de preços.

Como narra Mark Blyth (2017), Williamson afirmava que as medidas defendidas pelo Consenso de Washington foram retiradas de ideias “desde há muito aceitas como adequadas dentro da OCDE” (BLYTH, 2017, p. 198). Blyth, por sua vez, contraria essa afirmação de Williamson, alegando o seguinte:

[...] Tirando da lista a taxa de câmbio e as políticas do investimento estrangeiro direto, é difícil ver como este conjunto de políticas, elaborado em 1989, no momento do “fim da História”, refletia as práticas reais dos Estados da OCDE nesse período. Por exemplo, a França, a Itália e toda a Escandinávia, para nomear apenas alguns dos Estados da OCDE, não seguiam essas políticas em grau significativo até 1999, quanto mais em 1989. Fora da OCDE, os Estados em vias de desenvolvimento mais bem-sucedidos como a Coreia do Sul, Taiwan, e ultimamente a China, praticaram ainda menos essas políticas (BLYTH, 2017, p. 198).

Como mencionado, foi no Sul Geoeconômico que o Consenso de Washington foi aplicado (BLYTH, 2017, p. 197), podendo-se até afirmar que a América Latina serviu como “laboratório de testes” do Consenso. De acordo com Mark Blyth:

De qualquer maneira, quem quis adotar completamente as ideias de Williamson e testá-las pelo mundo inteiro foram as instituições de desenvolvimento internacional sediadas em Washington, especificamente o FMI e o Banco Mundial. Formuladas na América Latina, e para ela, durante um período de inflação crônica que se seguiu à crise da dívida da década anterior, estas ideias rapidamente se tornaram o manual de instruções aplicado a qualquer economia em desenvolvimento ou em transição (do comunismo) na década de 1990. (BLYTH, 2017, p. 198).

Sobre a difusão dessas ideias pelo FMI e Banco Mundial, Blyth comenta o seguinte:

O resultado foi uma série de políticas uniformes aplicadas do Azerbaijão à Zâmbia, cujo objetivo era “minimizar déficits fiscais, minimizar a inflação, minimizar os direitos aduaneiros, maximizar a privatização, maximizar a liberalização do setor financeiro”. Era, em outras palavras, “austeridade fiscal expansionista” em uma forma desenvolvimentista, e os resultados foram, em geral, terríveis. (BLYTH, 2017, p. 199).

Conforme Blyth (2017), a ideia de austeridade fiscal expansionista, que ajudou a justificar as políticas do Consenso de Washington, desenvolveu-se em conjunto com a aplicação do Consenso. De acordo com o mesmo autor, uma das principais ideias da austeridade fiscal expansionista é que “cortar a despesa pode aumentar o crescimento aumentando as expectativas” (BLYTH, 2017, p. 206).

Blyth (2017) afirma também que Alberto Alesina e Silvia Ardagna, no ensaio de 1998 “Tales of Fiscal Adjustment”, desenvolvem melhor a ideia da expectativa da seguinte forma:

Quando os cortes na despesa são entendidos como permanentes, os consumidores antecipam uma redução do fardo fiscal e um aumento permanente do seu rendimento disponível vitalício. Isso leva-os a gastar e a investir mais hoje porque percebem que “os grandes aumentos fiscais anteriormente esperados não serão necessários no futuro”, o que é sobretudo verdade a níveis mais altos de tributação. Quando a essas políticas se seguem períodos de “tensão fiscal”, os resultados são melhores porque o sinal de que os cortes serão permanentes é mais credível. Assim, não só se deve cortar, mas também se deve cortar quando dói, na recessão, e não no crescimento, e deve se cortar de modo decidido. (BLYTH, 2017, p. 209).

Como vimos, a argumentação de Buchanan (1997) também defenderia que uma redução da despesa levaria a um crescimento econômico, não por causa de uma antecipação dos consumidores, mas porque isso levaria a uma redução do *crowding out*. Podemos dizer que as ideias de Buchanan (1997) e Alesina são duas formas de argumentar a favor de cortes e de gastos.

Após expor as ideias de Alesina, Blyth (2017) levanta a questão se a austeridade fiscal expansionista funciona, a qual responde da seguinte forma:

A resposta [...] é certamente não nos grandes casos do passado, nas décadas de 1920 e 1930, de maneira nenhuma na Europa do momento, e só muito ocasionalmente, e em condições muito específicas no resto do mundo. (BLYTH, 2017, p. 214).

Para compreender o motivo da adoção de políticas neoliberais pelo Terceiro Mundo, é importante mencionar, mesmo que brevemente, o contexto histórico da década 1980 e 1990. Na década de 1980, com a recente inflação ocorrida pelos choques do petróleo, o keynesianismo se via enfraquecido, crescendo a influência de ideias opostas, como as de Buchanan. Somado ao enfraquecimento keynesiano, a guerra fria apresentava sinais de fadiga soviética, o que reduzia a ameaça ao capitalismo internacional, além disso, como menciona Beluzzo (2007), em virtude das condições de empréstimo favoráveis na década 1970, os países do Terceiro Mundo contraíram quantidades consideráveis de empréstimos internacionais a taxa de juros variáveis, e essa dívida serviu como um instrumento de dominação desses países. Ainda conforme Beluzzo (2007) A partir da década de 1980, os EUA mudam sua postura internacional, aumentando as taxas de juros e reduzindo a disponibilidade de crédito ao Sul Geoeconômico, levando às crises da dívida externa. O Consenso de Washington, ao final da década de 1980 e início de 1990, acaba sendo um conjunto de políticas impostas ao Terceiro Mundo para se obter

crédito internacional por meio do FMI e Banco Mundial com o objetivo de superar as crises da dívida externa e as hiperinflações, além dessa imposição, como mencionado, as medidas foram acompanhadas de uma promessa de desenvolvimento econômico.

De acordo Stiglitz (2010, p. 282), conforme os resultados prometidos pelo Consenso não se concretizavam, cada vez mais os povos alvos suspeitavam que o conjunto de políticas proposto não era mais que um disfarce para atender velhos interesses de dominação econômica. Por exemplo, a privatização, conforme Stiglitz (2010, p. 282), acabava se tornando um meio dos países desenvolvidos controlarem importantes setores econômicos no Terceiro Mundo, como petróleo.

As políticas do Consenso de Washington, que são justificadas a partir das ideias de austeridade expansionista, se fazem presentes no Brasil a partir dos anos 1990. O governo FHC, que implantou diversas medidas do Consenso, foi responsável pela sanção da Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, LRF. Como veremos adiante, a adoção da LRF foi justificada seguindo proximamente os argumentos teóricos que vimos elencados por James Buchanan e Richard Wagner, de necessidade de normativas de controle do orçamento público, e manutenção da dívida em patamares “sustentáveis”. A emergência da literatura fiscal da “contração expansionista”, sancionada pelo FMI, deu a (frágil) justificativa empírica utilizada para a adoção da LRF.

Antes de prosseguirmos na análise da criação das regras fiscais restritivas no Brasil, vamos analisar criticamente os principais fundamentos teóricos da concepção neoliberal do orçamento público. Nosso objetivo nesta seção será o de avaliar a adequação descritiva da análise neoliberal sobre a efetiva operacionalização do gasto público. Portanto, daremos uma ênfase maior na análise institucional da moeda e do sistema monetário para descrever os mecanismos envolvidos na operacionalização do gasto público, conforme descrito pela teoria moderna da moeda (MMT).

### 2.3 AS IDEIAS DA MMT SOBRE O ORÇAMENTO PÚBLICO

A MMT (modern money theory) parte de uma concepção do dinheiro totalmente diversa da abordagem neoliberal, o que leva a uma visão completamente diferente do funcionamento do orçamento público. Enquanto os neoliberais partem

da visão de que o dinheiro tem sua origem no mercado, o que levaria à necessidade do governo ter que arrecadar para depois gastar, a MMT parte de uma concepção de que a moeda é uma criatura do estado<sup>27</sup>. Conforme Wray:

Podemos começar com o reconhecimento de que o Estado moderno impõe e obtém pela força uma contribuição tributária de seus cidadãos, e, importante, escolhe aquilo que é necessário para pagar tributos. [...] Certamente, todos os Estados modernos impõem obrigações tributárias em dinheiro e, em geral, só aceitam dinheiro em pagamento de tributos. Não é por acaso que todos os Estados modernos exigem que esses pagamentos monetários de tributos sejam feitos na forma da própria moeda do Estado. (WRAY, 2003, p. 23).

Aceitar que a moeda tem sua origem no Estado leva a consequência que, mesmo que o governo tenha que primeiro impor a obrigação sobre a população de pagar um tributo num objeto que ele mesmo cria, o Estado precisa pôr a moeda em circulação para então conseguir arrecadá-la. Tomando a origem estatal da moeda, o gasto do governo antecede a arrecadação tributária, algo oposto à visão neoliberal em que o orçamento público não seria tão diferente do orçamento familiar e o Estado precisaria obter dinheiro para então poder usá-lo. Na visão da MMT, o Estado, especificamente o governo federal, define o que é dinheiro e o emite por meio dos seus gastos, assim como o destrói por meio da arrecadação. O governo federal não usa, por exemplo, a arrecadação do imposto de renda para pagar o salário do servidor público, mas é o pagamento de salários dos servidores públicos que cria o dinheiro no sistema bancário que posteriormente é usado para pagar o imposto de renda. Warren Mosler utiliza o dólar para explicar tal pensamento. Nas palavras do autor:

The U.S. dollar is not legally convertible into anything by the government on demand. It is, however, designated by the government as the only means of discharging federal tax liabilities. Tax liabilities are an ongoing debt the private sector owes the government, and they create a continuous need for dollars. The private sector obtains the needed dollars primarily as payment for the transfer of real goods and services to the government, and it is government spending or lending that provides the dollars needed to pay taxes. (MOSLER, 2018, p. 2).<sup>28</sup>

---

27 Em Dívida, os Primeiros 5000 anos, David Graeber (2011) discute mais aprofundadamente a origem do dinheiro.

28 O dólar americano não é legalmente conversível em nada pelo governo sob demanda. É, no entanto, designado pelo governo como o único meio de liquidar as obrigações fiscais federais. As obrigações fiscais são uma dívida contínua que o setor privado deve ao governo e criam uma necessidade contínua de dólares. O setor privado obtém os dólares necessários principalmente como pagamento pela transferência de bens e serviços reais ao governo, e são os gastos ou empréstimos

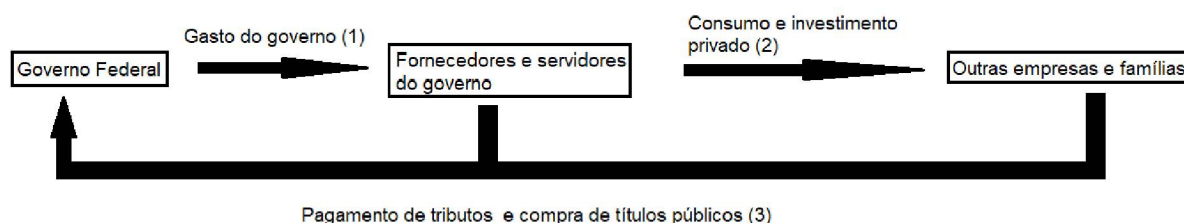
E sobre a tributação, Mosler afirma:

Dollar denominated tax liabilities function to create sellers of real goods and services who must have dollars to extinguish their tax liabilities. Raising revenue, per se, is of no consequence to the government, as dollars are not a limited government resource, but a liability, or tax credit, that can be issued at will. (MOSLER, 2018, p. 2).<sup>29</sup>

Aqui é importante destacar uma diferença da visão do imposto no neoliberalismo e na MMT. Buchanan e Wagner (1967) partem da ideia de que o tributo é uma espécie de troca, na qual os indivíduos estão abrindo mão de bens privados para obter bens públicos. Na MMT, o tributo é uma imposição do Estado ao setor privado por meio da força, não há uma produção de bens entregues pelo Estado por causa do pagamento do tributo, mas uma produção privada de bens e serviços para atender a imposição do Estado.

Como mencionado por Mosler (2018), quando o setor privado fornece bens e serviços ao Estado, há a criação de moeda em troca desse fornecimento. Essa moeda será utilizada pelos fornecedores do Estado para pagar seus tributos, mas também para pagar seus próprios fornecedores, que também estão sujeitos aos impostos. Podemos ilustrar esse pensamento na figura a seguir:

FIGURA 1 – CIRCULAÇÃO DO DINHEIRO ESTATAL NA ABORDAGEM MMT



Fonte: Elaboração própria

Tomemos uma empresa com um contrato de serviço de limpeza com o governo federal, como ilustração. Depois de um mês de fornecimento, a empresa recebe em sua conta-corrente o pagamento mensal do serviço (movimento 1). O

<sup>29</sup> As obrigações fiscais denominadas em dólares funcionam para criar vendedores de bens e serviços reais que devem ter dólares para extinguir suas obrigações fiscais. O aumento da receita, por si só, não tem consequências para o governo, pois os dólares não são um recurso governamental limitado, mas um passivo, ou crédito fiscal, que pode ser emitido à vontade. (Tradução nossa).

dinheiro é usado para pagar seus funcionários, repor os materiais de limpeza (movimento 2), pagar os impostos devidos (movimento 3) e, após a quitação dessas despesas, o dinheiro é usado na expansão da empresa e/ou aplicação do valor restante em títulos da dívida pública (movimentos 2 e 3). O valor que a empresa paga aos seus funcionários e fornecedores (grupo “outras empresas e famílias”), bem como o montante que ela utiliza para expandir suas atividades ou comprar títulos do tesouro, dependem do valor gasto pelo governo e do valor cobrado em tributos.

### 2.3.1 O déficit público na MMT

Importante recapitular que, conforme Mosler (2018), o volume arrecadado não limita o volume gasto, pois o Estado pode emitir moeda a qualquer momento. Gastar e tributar são duas atividades independentes uma da outra (Lerner, 1951). O resultado orçamentário do setor não governamental, na figura 1, representado pelos “fornecedores e servidores do governo” e “outras empresas e famílias”, dependerá de quanto dinheiro o governo federal emite pelos seus gastos e destrói pela arrecadação, se o governo gasta mais do que arrecada, registrando um déficit no orçamento público, o setor não governamental, no seu conjunto, arrecada mais do que gasta, havendo superávit.

Para os neoliberais, no entanto, o déficit público deve, de algum modo, ser quitado pelo restante da população. Para Friedman e Friedman (1980), quando é usada a emissão de moeda para atender o déficit, há um aumento de preços proporcional à emissão, fazendo com que a população consuma menos, uma espécie de imposto indiretamente cobrado pela inflação. Por outro lado, Buchanan (1997) afirma que, além de promover o *crowding out*, quando o Estado usa a dívida pública para cobrir o déficit, as próximas gerações terão de pagar por esse déficit e estarão empobrecidas.

Para a MMT, divergindo radicalmente do neoliberalismo, o pensamento que o déficit público de alguma forma empobrece a população não faz sentido algum. Partindo do truísmo de que todo gasto gera uma renda do mesmo montante, a MMT mostra que todo déficit público gera, igualmente, superávit privado de mesma monta.<sup>30</sup> Kelton (2020) ilustra esse posicionamento por meio de dois baldes, um

<sup>30</sup>Partindo da equação macroeconômica da renda, sem setor externo, temos que:

representando o orçamento governamental e outro representando o orçamento não governamental. Nas palavras de Kelton:

First, let's look at an example of how financial payments move between the two parts of our economy. Suppose the government spends \$100 on a fleet of new vehicles for the presidential motorcade. The vehicles will be produced by workers and businesses in the nongovernment part of the economy. Every dollar the government spends has to go somewhere, and there is only one place those dollars can go—into the nongovernment bucket. Let's also assume that the rest of us, collectively, pay the government \$90 in the form of taxes. (KELTON, 2020, p. 101).<sup>31</sup>

E continua o autor:

If these were the only payments made by and to Uncle Sam, the CBO [Congressional Budget Office] would report that the government had run a fiscal deficit, and it would record a minus \$10 in its annual budget report. But wait! That's not all that happened. The government's fiscal deficit is mirrored by an equal and opposite financial surplus in the nongovernment part of our economy. Uncle Sam's red ink is our black ink! His deficit is our financial surplus. Just follow the money: \$100 goes into our bucket; \$90 goes back out to pay taxes; \$10 is left in our bucket. Every fiscal deficit makes a *financial contribution* to the nongovernment bucket. (KELTON, 2020, p. 101).<sup>32</sup>

Aqui é importante ressaltar que todo o gasto de um agente é, ao mesmo tempo, receita de outro, se algum agente gasta mais do que arrecada, outro agente arrecada mais do que gasta, sendo que essa relação também é válida entre o governo e o setor privado. O déficit público, portanto, não empobrece a atual ou a futura geração, mas permite que a atual geração detenha saldos positivos de poupança. Como foi mencionado por Wray (2003) e Mosler (2018), o gasto do

---

$Y = I + C + (G - T)$ , onde  $Y$  = renda;  $I$  = investimento;  $C$  = consumo e  $(G - T)$  = déficit público.

Manipulando a equação, temos que:  $(Y - C - I)$  é o superávit privado ou acumulação privada de ativos financeiros. Como  $(Y - C - I) = (G - T)$ , temos que todo déficit público é idêntico ao superávit privado.

31 Primeiro, vejamos um exemplo de como os pagamentos financeiros se movem entre as duas partes da nossa economia. Suponha que o governo gaste US \$ 100 em uma frota de veículos novos para a carreta presidencial. Os veículos serão produzidos por trabalhadores e empresas da parte não governamental da economia. Cada dólar que o governo gasta tem que ir para algum lugar, e só há um lugar para onde esses dólares podem ir - para a reserva não governamental. Suponhamos também que o restante de nós, coletivamente, pague ao governo \$ 90 na forma de impostos. (Tradução nossa).

32 Se esses fossem os únicos pagamentos feitos por e para o Tio Sam, o CBO [Congressional Budget Office] relataria que o governo havia incorrido em um déficit fiscal e registraria menos \$ 10 em seu relatório anual de orçamento. Mas espere! Não foi só isso que aconteceu. O déficit fiscal do governo é espelhado por um superávit financeiro igual e oposto na parte não governamental de nossa economia. A tinta vermelha do Tio Sam é a nossa tinta preta! Seu déficit é nosso superávit financeiro. Basta seguir o dinheiro: \$ 100 vão para o nosso cofre; \$ 90 volta para pagar impostos; \$ 10,00 em nosso cofre. Todo déficit fiscal contribui financeiramente para o balde de organizações não governamentais. (Tradução nossa).



governo federal é financiado pela criação de moeda, e não pelo confisco de dinheiro na mão do público. O déficit público, como explicado por Kelton (2020), faz com que o setor não governamental detenha mais moeda do que perca pela tributação, resultando num saldo positivo de poupança. Portanto, a ideia de *crowding out*, do governo sugar as poupanças por meio do déficit, é ilógica para a MMT.

### 2.3.2 A dívida pública na mmt

Voltando às características da dívida pública, Wagner e Buchanan (1967) afirmaram que a dívida pública é igual à dívida privada. Esse pensamento levou Buchanan, em 1997, a condenar o montante da dívida pública por acreditar que ele oneraria as futuras gerações. Abba Lerner (1961), proponente das Finanças Funcionais, uma das ideias abarcadas pela MMT, mostra que a ideia de que a dívida é um custo sobre gerações futuras é logicamente equivocada:

To anyone who sees only a part of the economy it does seem possible to borrow from the future because he tends to assume that what is true of the part is true of the whole. It is possible for the Lowells to borrow from the Thomases, and what this borrowing does is to shift a burden from the Lowells to the Thomases in the present, and then to shift an equal burden from the Thomases to the Lowells in the future when the loan is repaid. To the Lowells (and to anyone else who sees only the Lowells) the combination of these two shifts looks like the shifting of a burden from the present into the future or the shifting of resources from the future into the present. To the Thomases, of course, the transactions will look like the opposite, namely, the shifting of a burden from the future into the present or the shifting of resources from the present into the future. But the borrowing and the repayment do not make a Time Machine. There is no shift of resources or of burdens between different points in time. (LERNER, 1961, p. 140).<sup>33</sup>

E continua Lerner (1961):

It is possible for a part of the economy (the Lowells) to shift its burden into the future only as long as another part of the present economy (the

---

33 Para quem vê apenas uma parte da economia, parece possível tomar emprestado do futuro, porque tende a presumir que o que é verdade para a parte é verdade para o todo. É possível para os Lowells pedirem emprestado aos Thomases, e o que este empréstimo faz é transferir um fardo dos Thomases para os Thomases no presente, e então transferir um fardo igual dos Thomases para os Lowells no futuro, quando o empréstimo é reembolsado. Para os Lowells (e para qualquer outra pessoa que veja apenas os Lowells), a combinação dessas duas mudanças parece a transferência de um fardo do presente para o futuro ou a transferência de recursos do futuro para o presente. Para os Thomas, é claro, as transações parecerão o oposto, ou seja, a transferência de um fardo do futuro para o presente ou a transferência de recursos do presente para o futuro. Mas o empréstimo e o reembolso não fazem uma Máquina do Tempo. Não há deslocamento de recursos ou encargos entre diferentes pontos no tempo. (Tradução nossa).

Thomases) is ready to take it over for the intervening period. It is not possible for the whole of the present generation to shift a burden into the future because there are no Thomases left to play the magician's assistant in the illusion. (LERNER, 1961, p. 140).<sup>34</sup>

Lerner (1961) explica que não há como todos os agentes do presente tornarem-se credores ou devedores, pois é impossível emprestar ou tomar emprestado recursos de agentes do futuro, a dívida não é uma máquina do tempo. Ademais, para quem a dívida contraída no presente será paga no futuro? Logicamente, as gerações futuras que pagarão a dívida no futuro, pagarão para elas mesmas, de forma que é impossível que haja, para as gerações futuras, apenas custos da dívida. A única coisa que ocorre, de fato, no presente e no futuro, é uma distribuição de ônus e bônus entre membros de uma mesma geração.

Kelton vai além de Lerner ao tratar dos títulos da dívida pública e do dinheiro utilizado para comprá-los, conforme a autora:

MMT shows why it is a mistake to look at government borrowing through the household lens. If you and I borrow to purchase a home or an automobile, we don't walk into a bank, hand over a stack of cash to the loan officer, and then ask to borrow that money to buy a house or a car. The reason we borrow the money is because we don't have it. Unlike a household, the government spends first, supplying the dollars that can then be used to buy government bonds. (KELTON, 2020, p. 40).<sup>35</sup>

Sobre o montante de títulos a venda, Kelton ainda afirma:

For more than a hundred years, the government has chosen to sell US Treasuries in an amount equal to its deficit spending. So, if the government spends \$5 trillion but only taxes \$4 trillion away, it will sell \$1 trillion worth of US Treasuries. What we call government borrowing is nothing more than Uncle Sam allowing people to transform green dollars into interest-bearing yellow dollars. (KELTON, 2020, p. 40).<sup>36</sup>

---

34 É possível que uma parte da economia (os Lowells) transfira seu fardo para o futuro apenas enquanto outra parte da economia atual (os Thomas) estiver pronta para assumi-la durante o período intermediário. Não é possível para toda a geração atual transferir um fardo para o futuro porque não há mais Thomas para bancar o assistente do mago na ilusão. (Tradução nossa).

35 O MMT mostra por que é um erro olhar para os empréstimos do governo através das lentes domésticas. Se você e eu pedirmos emprestado para comprar uma casa ou um automóvel, não entramos em um banco, entregamos uma pilha de dinheiro ao agente de crédito e, em seguida, pedimos o dinheiro emprestado para comprar uma casa ou um carro. O motivo pelo qual pedimos o dinheiro emprestado é porque não o temos. Ao contrário de uma família, o governo gasta primeiro, fornecendo os dólares que podem ser usados para comprar títulos do governo. (Tradução nossa).

36 Por mais de cem anos, o governo optou por vender títulos do Tesouro dos EUA em um montante igual ao seu gasto deficitário. Portanto, se o governo gastar US \$ 5 trilhões, mas tributar apenas US \$ 4 trilhões, ele venderá US \$ 1 trilhão em títulos do Tesouro dos EUA. O que chamamos de empréstimo do governo nada mais é do que o Tio Sam permitindo que as pessoas transformem dólares verdes em dólares amarelos que rendem juros. (Tradução nossa).

Enquanto o neoliberalismo, como vimos em Buchanan (1997), afirma que o título público é uma forma do governo cobrir suas despesas, onerando as gerações futuras, a MMT afirma que os títulos são uma opção de aplicação que o governo disponibiliza para os demais agentes, não necessitando de seu valor para financiar qualquer gasto, muito menos onerando gerações futuras. Portanto, assim como o déficit público é superávit privado, a dívida pública é apenas uma das formas de alocação do superávit privado gerado pelo déficit público.

Como Kelton (2020) e Lerner (1951) explicam, a afirmação de que a dívida pública onera as próximas gerações é sem sentido. No caso de Lerner (1961), a dívida não é uma máquina do tempo, o recurso emprestado deve existir no tempo em que ocorre o empréstimo com alguém disposto a emprestá-lo e, no pagamento, deve existir o recurso na época do pagamento para que o credor possa recebê-lo. Não há como emprestar algo que ainda vai existir, e de alguém que ainda não nasceu. Ainda conforme Lerner (1961), se há um devedor, há um credor, uma geração será composta de devedores e credores, não apenas de devedores. Os empréstimos de recursos, portanto, não deixam toda uma geração mais pobre.

Kelton vai além do argumento de Lerner (1961) pois, como descreve a autora, não há como ocorrer a compra do título público sem que o governo gaste antes. O governo não solicita emprestado a própria moeda que emite, apenas a emite quando precisa realizar um gasto (KELTON, 2020). Não é o imposto ou o título da dívida pública que financia o gasto do governo, mas o gasto do governo que cria moeda para as pessoas e empresas poderem pagar os tributos e comprar os títulos públicos (KELTON, 2020).

Pode-se questionar, então, por que o governo disponibiliza títulos públicos. A MMT responde tal pergunta a partir do funcionamento do sistema bancário. Aqui, é importante considerar o fato de que, hoje, quase todas as transações comerciais são feitas através do sistema bancário.

Retornando ao exemplo da empresa fornecedora de serviços de limpeza ao governo federal, os pagamentos que o governo realiza são depositados na conta-corrente da empresa, os fornecedores e funcionários da empresa também recebem em suas respectivas contas bancárias e o pagamento dos tributos, assim como a compra dos títulos, ocorrem pelo sistema bancário. Quando o governo realiza o pagamento do serviço, reservas são creditadas no banco que possui a conta-

corrente da empresa, assim incorporadas ao sistema bancário. Já quando os tributos são pagos, reservas são drenadas dos sistemas bancários, e os pagamentos entre empresas ou pessoas apenas mudam a titularidade dos ativos e passivos, sem realmente aumentar ou diminuir o montante agregado das reservas bancárias. O público, sem recorrer ao governo, apenas drena a reserva dos bancos quando deseja aumentar a quantidade de papel-moeda em suas mãos, algo cada vez mais raro com a difusão dos pagamentos online. O valor drenado pode ser maior ou menor que o montante de reservas incorporadas, neste caso de excesso ou falta de reservas, o governo federal, através do banco central, troca as reservas por títulos públicos, e vice-versa, impedindo a falta de liquidez do sistema bancário, ao mesmo tempo que mantém uma alternativa de aplicação com uma taxa de remuneração de curto prazo estável determinada pelo governo. Conforme Wray:

[...] Os bancos precisam de reservas para a compensação entre bancos e para a compensação com o banco central (por exemplo, quando se pagam tributos com cheque), e para dinheiro no cofre para retiradas. Por outro lado, porque reservas não rendem juros, os bancos querem minimizar sua retenção. Em certo momento cada banco terá um nível de retenções de reservas desejadas. Quando um banco se encontra com excesso de reservas, ele as empresta nos mercados de *overnight*, e quando está deficitário, toma emprestado fundos de *overnight*. Quando há um saldo agregado de reserva, isso imediatamente pressiona para baixo a taxa de *overnight*, contrariamente numa situação de déficit, há uma pressão imediata sobre as taxas de *overnight*. (WRAY, 2003, p. 126).

Além desse papel de intermediário entre o governo e a sociedade, o setor bancário também é responsável pelo financiamento das atividades na economia. Sobre este ponto, Kelton afirma o seguinte:

There was a time, in the late 1970s and early 1980s, when many central banks, including the Federal Reserve, claimed that by directly controlling the growth of the money supply, they could control inflation. Today, virtually all central banks have adopted a different approach, targeting a key interest rate that is supposed to help them indirectly manage inflationary pressures. The idea is that by influencing the price of credit—that is, how much it costs to borrow money—the central bank can regulate how much money consumers and businesses borrow and spend into our economy. (KELTON, 2020, p. 51).<sup>37</sup>

---

37 Houve um tempo, no final dos anos 1970 e início dos anos 1980, em que muitos bancos centrais, incluindo a Reserva Federal, alegaram que, controlando diretamente o crescimento da oferta monetária, poderiam controlar a inflação. Hoje, praticamente todos os bancos centrais adotaram um método diferente abordagem, visando uma taxa de juros chave que deveria ajudá-los a controlar indiretamente as pressões inflacionárias. A ideia é que, ao influenciar o preço do crédito - isto é, quanto custa para tomar dinheiro emprestado - o banco central pode regular quanto dinheiro os consumidores e as empresas tomam emprestado e gastam em nossa economia. (Tradução nossa).

Enquanto o neoliberalismo assume que a oferta de moeda é exógena – e a taxa de juros é determinada pelo mercado - nos moldes do monetarismo de Milton Friedman, a MMT observa que os bancos centrais determinam a taxa de juros de curto prazo e deixam as reservas oscilarem de acordo com a demanda por reservas dos bancos. Portanto, segundo a MMT, o custo financeiro da dívida pública é, largamente, definido pelo próprio governo ao determinar a taxa de juros de curto prazo. Conforme Keynes (1996), um dos predecessores da MMT, ainda que a taxa de juros de longo prazo possa flutuar com as expectativas que os agentes privados têm sobre o futuro da política de juros do banco central, o fato é que as taxas longas também podem ser determinadas pelo banco central se desejar. Nas palavras do autor:

A autoridade monetária geralmente tende, na prática, a concentrar sua atividade nas dívidas a curto prazo, e a deixar o preço das obrigações de longo prazo sob a influência tardia e imperfeita das reações provenientes do preço das dívidas de curto prazo — embora, também aqui, não haja motivo algum que a obrigue a agir desta maneira (KEYNES, 1996, p. 205-206).

Kelton reforça esse pensamento de Keynes ao afirmar o seguinte:

Most of the world's leading central banks focus on setting just one interest rate—a very short term interest rate known as the overnight rate. They rigidly fix this rate and then allow longer-term rates to reflect market sentiment about the expected future path of the short-term policy rate. That means that the interest rate that's paid on longer-term government bonds is related to the overnight rate that its own central bank is setting.[...]That leaves investors with *some* influence over the interest rate that the US government pays on Treasuries or the British government pays on gilts. [...] But—and this is really important—the government can always strip markets of any influence over the interest rate on government bonds. Indeed, that's exactly what the Federal Reserve did during and immediately after World War II, and it's what the Bank of Japan is doing today. (KELTON, 2020, p. 88).<sup>38</sup>

E especialmente sobre o Japão:

---

38 A maioria dos principais bancos centrais do mundo concentra-se na definição de apenas uma taxa de juros - uma taxa de juros de curtíssimo prazo conhecida como taxa overnight. Eles fixam rigidamente essa taxa e permitem que as taxas de longo prazo reflitam o sentimento do mercado sobre a trajetória futura esperada da taxa básica de juros. Isso significa que a taxa de juros paga em títulos do governo de longo prazo está relacionada à taxa overnight que seu próprio banco central está estabelecendo. [...] Isso deixa os investidores com alguma influência sobre a taxa de juros que o governo dos EUA paga sobre os títulos do Tesouro. Ou o governo britânico paga em marrãs. [...] Mas - e isso é realmente importante - o governo sempre pode privar os mercados de qualquer influência sobre a taxa de juros dos títulos do governo. Na verdade, isso é exatamente o que a Reserva Federal fez durante e imediatamente após a Segunda Guerra Mundial, e é o que o Banco do Japão está fazendo hoje. (Tradução nossa).

For more than three years, the BOJ [Bank of Japan] has been engaged in a policy known as yield curve control. In addition to anchoring the short-term interest rate, the BOJ committed to pinning rates on ten-year government bonds (known as Japanese Government Bonds or JGBs) near zero. In carrying out that policy, the BOJ has purchased massive amounts of government debt, buying up ¥6.9 trillion in June 2019 alone. As a result of its aggressive bond-buying program, the BOJ now holds roughly 50 percent of all Japanese government bonds. So, while Japan is often described as the most indebted developed country in the world, half of its debt has already been essentially retired (i.e., paid off) by its central bank. (KELTON, 2020, p. 89).<sup>39</sup>

Para a MMT, portanto, não há patamares insustentáveis de dívida pública interna, nem a necessidade de superávit primário para amortizar a dívida, pois, com a capacidade de emissão de moeda, a qualquer momento os governos podem extinguir a dívida pública interna.

Até autores fora da MMT reconhecem atualmente que a política monetária se baseia em fixar a taxa de juros e deixar oscilar as reservas. Neste sentido, podemos apontar Goodhart:

Note, however, that so long as the Central Bank sets interest rates, as is the generality, the money stock is a dependent, endogenous variable. This is exactly what the heterodox, Post Keynesians, from Kaldor, through Vicky Chick, and on through Basil Moore and Randy Wray, have been correctly claiming for decades, and I have been in their party on this. (GOODHART, 2007, p. 6).<sup>40</sup>

E Bindseil (2013):

Implementing monetary policy normally means controlling through central bank market operations the short term interbank interest rate. The target level of the short term interbank rate to be achieved can be considered as the key “exogenous” input to monetary policy implementation, i.e. the short term

---

39 Por mais de três anos, o BOJ [Banco do Japão] está engajado em uma política conhecida como controle da curva de juros. Além de ancorar a taxa de juros de curto prazo, o BOJ se comprometeu a fixar as taxas de títulos do governo de dez anos (conhecidos como Títulos do Governo Japonês ou JGBs) perto de zero. Na execução dessa política, o BOJ comprou grandes quantidades de dívida do governo, comprando ¥ 6,9 trilhões apenas em junho de 2019. Como resultado de seu agressivo programa de compra de títulos, o BOJ agora detém cerca de 50% de todos os títulos do governo japonês. Portanto, embora o Japão seja frequentemente descrito como o país desenvolvido mais endividado do mundo, metade de sua dívida já foi essencialmente aposentada (ou seja, paga) por seu banco central. (Tradução nossa).

40 Observe, no entanto, que enquanto o Banco Central definir as taxas de juros, como ocorre em geral, o estoque de moeda será uma variável dependente e endógena. Isso é exatamente o que os heterodoxos pós-keynesianos, de Kaldor, através de Vicky Chick, e através de Basil Moore e Randy Wray, têm afirmado corretamente por décadas, e eu concordo com eles nisso. (Tradução nossa).

interest rate target is what needs to be “implemented”. (BINDSEIL, 2013, p. 2).<sup>41</sup>

Se o governo utilizasse a dívida pública para financiar gastos, o Estado, então, buscaria a quantia necessária de financiamento, tentando obter no mercado a menor taxa de juros possível. A admissão de que o governo estabelece a taxa de juros dos títulos públicos, deixando as reservas oscilarem, também é a admissão de que o governo não está sujeito a seguir as expectativas dos demais agentes e que os títulos não são uma forma do governo se financiar.

Podemos afirmar que a MMT parte do pressuposto de que o governo não utiliza títulos públicos para financiar seus gastos, de que as funções dos títulos são mais para estabilizar a quantidade de reservas bancárias e fornecer uma alternativa ao público do que manter seus saldos financeiros na forma de dinheiro, e de que o governo determina a taxa de juros de curto prazo, deixando as reservas oscilarem. A MMT, portanto, contraria as 3 características mencionadas por Buchanan e Wagner (1967):

- (1) A dívida pública não posterga nenhum custo de obtenção de bens ou serviços pois ela não é uma fonte de aquisição de recursos para o governo federal,
- (2) A dívida pública não é semelhante à dívida privada, afinal as famílias não emitem a moeda que quita suas dívidas, e
- (3) A dívida externa é diferente da dívida interna pois enquanto uma é denominada na moeda nacional, emitida pelo governo nacional, a outra normalmente é denominada em moeda externa, que, com exceção do emissor da moeda externa, não é emitida pelo governo nacional.

### 2.3.3 Desemprego e inflação na MMT

Através da MMT, vimos que o poder de criar impostos e de criar o objeto que quita esses mesmos impostos dá ao orçamento público um funcionamento totalmente diferente de uma família ou uma empresa. Conforme a MMT, o governo federal emite moeda ao realizar gastos e destrói dinheiro ao arrecadar. A

---

41 Implementar a política monetária normalmente significa controlar, por meio de operações de mercado do banco central, a taxa de juros interbancária de curto prazo. O nível alvo da taxa interbancária de curto prazo a ser alcançado pode ser considerado o principal input “exógeno” para a implementação da política monetária, ou seja, o objetivo da taxa de juros de curto prazo é o que precisa ser “implementado”. (Tradução nossa).

perspectiva neoliberal, como mostrado em Friedman e Friedman (1980) e Wagner e Buchanan (2000), se alinha à ideia de que os gastos do governo, quando financiados pela criação de moeda, geram inflação. Essa posição neoliberal reside na premissa de que a economia normalmente encontra-se em pleno emprego. Podemos perceber tal premissa quando, na ilustração de Friedman e Friedman (1980), o governo retira trabalhadores do setor privado para contratar no setor público, não havendo, portanto, força de trabalho ociosa, desemprego involuntário em outras palavras. Wagner e Buchanan vão além ao afirmarem explicitamente que:

In a competitive market system of economic organization, there will, of course, be instances of observed involuntary unemployment. This unemployment will result from such factors as shifts in consumer preferences, the development of new technologies, and errors made by businesses and consumers. (BUCHANAN; WAGNER, 2000, p. 178).<sup>42</sup>

E continua os autores: « [...]all such instances of involuntary unemployment will tend to be, first of all, of short duration, and they would tend to occur fairly evenly over time.” (BUCHANAN; WAGNER, 2000, p. 179).

Segundo Wagner e Buchanan (2000), portanto, o desemprego involuntário é de curta duração, de forma que existe uma taxa natural de desemprego, também chamada de NAIRU, na qual o governo pode até reduzir temporariamente, mas gerando inflação. Conforme Buchanan e Wagner:

The idea that the inflation-unemployment trade-off can be exploited only in the short run, not in the long run, embodies the notion of a “natural rate” of employment. This natural rate of unemployment corresponds to full employment in the classical, non-Keynesian analytical framework. Unemployment can be reduced below this natural rate only by a continually accelerating inflation. If, for instance, a 4-percent rate of unemployment is accepted as an objective of macroeconomic policy, and if the natural rate of unemployment lies above 4 percent, say in the vicinity of 5 percent, pursuit of the standard policies of Keynesian management will produce a continually accelerating inflation in pursuit of this unattainable objective. (BUCHANAN; WAGNER, 2000, p. 174).<sup>43</sup>

---

42 Em um sistema de organização econômica de mercado competitivo, haverá, é claro, casos de desemprego involuntário observado. Esse desemprego resultará de fatores como mudanças nas preferências do consumidor, o desenvolvimento de novas tecnologias e erros cometidos por empresas e consumidores. (Tradução nossa).

43 A ideia de que o trade-off inflação-desemprego só pode ser explorado no curto prazo, e não no longo prazo, incorpora a noção de uma “taxa natural” de emprego. Essa taxa natural de desemprego corresponde ao pleno emprego na estrutura analítica clássica não keynesiana. O desemprego pode ser reduzido abaixo dessa taxa natural apenas por uma inflação continuamente acelerada. Se, por exemplo, uma taxa de desemprego de 4 por cento é aceita como um objetivo da política macroeconômica, e se a taxa natural de desemprego está acima de 4 por cento, digamos em torno de 5 por cento, a busca das políticas padrão de gestão keynesiana produzirá uma inflação



Para os neoliberais, portanto, o financiamento do déficit por meio da emissão de moeda tende a ser inflacionário, pois o aumento da demanda não poderia ser atendido por um aumento da produção. A capacidade produtiva estaria plenamente empregada e o incremento da demanda pressionaria os preços para cima.

A MMT diverge radicalmente do posicionamento apresentado acima acerca do desemprego e da inflação. Para entender a posição da MMT sobre a inflação e o desemprego é necessário considerar sua adoção ao princípio da demanda efetiva, que acaba sendo fundamental para afirmar se a economia normalmente atua em pleno emprego ou não. A seguir explicaremos o princípio da demanda efetiva.

Toda venda equivale a uma compra, se Luiz comprou um brinquedo numa loja, a loja vendeu aquele mesmo brinquedo ao Luiz. A loja não escolhe quantas unidades serão vendidas, o dono da loja pode esperar vender 20 ou 30 unidades daquele produto no dia, mas isso não quer dizer que realmente serão vendidas 20 ou 30 unidades do produto. Quem garante a venda são os clientes ao decidirem comprar a mercadoria. Se os consumidores, como o Luiz, decidirem não comprar, a loja não vende, sem as vendas não há receita, sem as receitas não há como pagar os salários dos funcionários, nem como pagar a indústria que produziu a mercadoria, nem pagar os juros de eventuais empréstimos, muito menos o lucro do dono da loja. Se a loja não conseguiu vender os produtos, não há porque ela renovar o estoque dela comprando da indústria, se a indústria não vende, ela passará pelas mesmas dificuldades de pagamento, e não haverá motivos para ela produzir, muito menos para manter pessoas empregadas na linha de produção. Portanto, são as decisões de compra, a demanda, que determinam a produção, a renda e o nível de emprego na economia. Isto é o que se chama de princípio da demanda efetiva, princípio que fundamenta a concepção da MMT de geração de emprego e renda. Conforme Mitchell, Wray e Watts: “The basic macroeconomic rule then is that, subject to the existing productive capacity, total spending drives output and national income, which, in turn, drives employment.” (MITCHELL ; WRAY ; WATTS, 2016, p. 318).

Não há motivo para que a demanda seja igual à capacidade produtiva da economia, se ela for menor, há menos geração de renda e produção do que a possível, e não há porque empregar todos os recursos disponíveis na sociedade,

inclusive força de trabalho, havendo, portanto, desemprego involuntário. Neste sentido Kelton afirma o seguinte:

Capitalist economies chronically operate with insufficient aggregate demand. That means there is never enough combined spending (public and private) to induce companies to offer employment for every person who wants to work. You can come close, and you might even get there for brief periods in wartime, but peacetime economies don't operate at full capacity. (KELTON, 2020, p. 57).<sup>44</sup>

Ou seja, para a MMT, o desemprego involuntário não é uma condição temporária, como os neoliberais afirmam, mas uma situação possível e até mesmo comum no sistema capitalista.

A MMT também rejeita a ideia de uma taxa natural de desemprego. Kelton (2020) chega a afirmar que a NAIRU é uma conveniência para os órgãos que são legalmente responsabilizados pela redução do desemprego, o FED no caso dos EUA. Nas palavras de Kelton:

But politically speaking, it is useful for the Fed as it means they get to claim success by defining away the very problem they were tasked to solve. No matter how many people remain jobless, the Fed can claim it's done its best, and there's simply no way to reduce unemployment further without causing inflation. For those who are still without jobs, tough luck. Thanks for your service in the inflation war. There's nothing more the Fed can do to help you. (KELTON, 2020, p. 56).<sup>45</sup>

E continua Kelton:

It's a convenient argument for those who are content to leave millions behind, but it's not reality. In reality, no matter how smart or hardworking the population may be, the Fed sees too much risk in allowing everyone who wants to work to do so. Some people view this as rigging the game in a way that chronically leaves too many people without jobs. If the Fed believes the NAIRU is 5 percent, then it's only safe to allow ninety-five musical chairs for every one hundred people in the game. (KELTON, 2020, p. 56-57).<sup>46</sup>

---

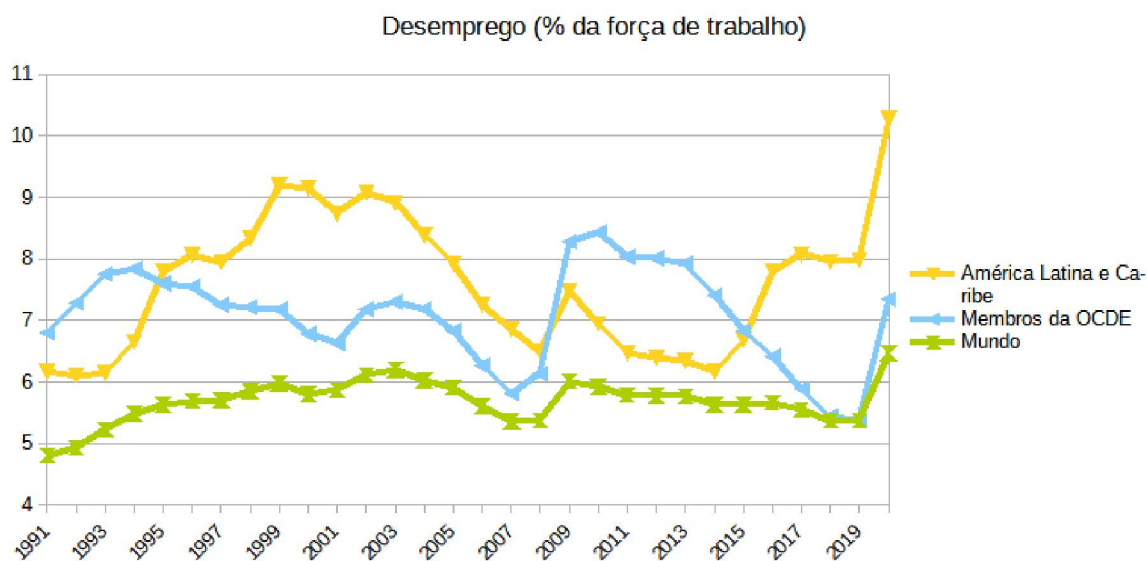
44 As economias capitalistas operam cronicamente com demanda agregada insuficiente. Isso significa que nunca há gastos combinados suficientes (públicos e privados) para induzir as empresas a oferecer empregos para todas as pessoas que desejam trabalhar. Você pode chegar perto, e pode até chegar lá por breves períodos em tempo de guerra, mas as economias em tempos de paz não operam com capacidade total. (Tradução nossa).

45 Mas, politicamente falando, é útil para o Fed, pois significa que eles podem reivindicar o sucesso definindo o próprio problema que foram incumbidos de resolver. Não importa quantas pessoas permaneçam desempregadas, o Fed pode alegar que fez o seu melhor e simplesmente não há maneira de reduzir o desemprego ainda mais sem causar inflação. Para quem ainda está sem emprego, azar. Obrigado pelo seu serviço na guerra da inflação. Não há nada mais que o Fed possa fazer para ajudá-lo. (Tradução nossa).

46 É um argumento conveniente para aqueles que se contentam em deixar milhões para trás, mas

A partir da concepção de que as economias capitalistas cronicamente operam abaixo de sua capacidade e da NAIRU ser nada mais que um pretexto conveniente às autoridades para não se esforçarem em gerar emprego a todos, podemos dizer que a MMT possui uma visão radicalmente oposta ao neoliberalismo. Em relação ao desemprego involuntário ser de curta duração ou de haver uma taxa natural de desemprego, podemos verificar a taxa de desemprego da Organização Internacional do Trabalho, que mede o percentual da população economicamente ativa (PEA) desempregada, mas que está procurando emprego, ou seja, uma medida de desemprego involuntário.

GRÁFICO 1 – TAXA DE DESEMPREGO E PERCENTUAL DE FORÇA DE TRABALHO



Fonte: International Labour Organization, ILOSTAT database. 2021

Observando o gráfico acima, podemos perceber que, em 30 anos, desde 1991 até 2020, o desemprego sempre foi um fenômeno presente no mundo, oscilando entre 5% e 6% em quase todo o período, o que contradiz a afirmação do desemprego ser de curta duração. Ainda considerando o desemprego mundial, é difícil afirmar uma existência de uma taxa natural na qual o desemprego gravitaria em torno. É possível perceber, no entanto, um período de ascensão de desemprego

---

não é a realidade. Na realidade, não importa o quão inteligente ou trabalhadora a população possa ser, o Fed vê muito risco em permitir que todos que desejam trabalhar o façam. Algumas pessoas veem isso como uma manipulação do jogo de uma forma que deixa muitas pessoas cronicamente sem empregos. Se o Fed acredita que a NAIRU é de 5 por cento, então só é seguro permitir 95 cadeiras musicais para cada cem pessoas no jogo. (Tradução nossa).

de 1991 até 2003, uma queda de 2003 a 2008, um salto do desemprego em 2009 e um retorno a tendência de queda até 2019, ocorrendo um grande salto em 2020. Se considerarmos a OCDE e a América Latina, torna-se mais difícil ainda observar qualquer taxa natural de desemprego, bastando verificar a grande oscilação do desemprego nos dois grupos.

Pelos dados de desemprego acima, podemos afirmar que as ideias de Mitchell, Wray e Watts (2016), e Kelton (2020) são mais adequadas que o neoliberalismo para explicar o comportamento do desemprego entre as regiões e ao longo do tempo. Como vimos em Mitchell, Wray e Watts (2016), a demanda agregada é o motor da renda nacional e do nível de emprego. Como os países possuem demandas agregadas diferentes, a renda nacional e o nível de emprego será diferente em cada região, o que explica os níveis de desemprego serem diversos entre a OCDE, a América Latina e o mundo. Já o pensamento de Kelton (2020), ao afirmar que as economias normalmente operam com desemprego, podendo diminuir ou aumentar ao longo da história, encontra-se condizente com os dados expostos, nos quais encontramos a presença do desemprego variando ao longo dos anos.

Em relação à inflação, como vimos, para Buchanan (1997), Buchanan e Wagner (2000) e Friedman e Friedman (1980), os déficits financiados por criação de moeda gerariam inflação. A MMT parte do princípio de que o déficit apenas geraria inflação se a demanda total for maior que a capacidade produtiva. Segundo Kelton:

It's only possible to produce so much, at any point in time, given the real resources—people, factories, machines, raw materials—available in that moment. During a recession, people lose jobs and companies turn off machines and allow them to sit idle. In that environment, spending can safely increase because workers can be rehired, and machines can be brought back online to produce more output. That's why the \$787 billion fiscal stimulus passed in 2009 didn't cause an inflation problem. The Great Recession left millions unemployed and businesses operating far below their productive capacity. When there's that much slack in the economy, it's easy for businesses to increase supply in response to more spending. But as an economy moves closer to its full employment limit, real resources become increasingly scarce. Rising demand can begin to put pressure on prices, and bottlenecks can develop in industries that are experiencing the greatest strain on capacity. Inflation can heat up. Once the economy hits this full employment wall, any additional spending (not just government spending) will be inflationary. (KELTON, 2020, p. 49-50).<sup>47</sup>

---

47 Só é possível produzir tanto, a qualquer momento, dados os recursos reais - pessoas, fábricas, máquinas, matérias-primas - disponíveis naquele momento. Durante uma recessão, as pessoas perdem empregos e as empresas desligam as máquinas e permitem que fiquem ociosas. Nesse ambiente, os gastos podem aumentar com segurança porque os trabalhadores podem ser

Conforme os dados de desemprego apresentados anteriormente, é possível afirmar que, em 30 anos, sempre houve espaço no mundo para o aumento da demanda sem que isto causasse inflação, afinal, o desemprego global, de 1991 a 2020, nunca chegou a ser menor do que 4% de toda a força de trabalho. No mesmo período, na OCDE, bem como na América Latina e Caribe, a oportunidade para aumento da demanda sem gerar inflação chegou a ser maior que o agregado mundial em praticamente todos os anos.

Pode-se questionar qual ou quais agentes econômicos teriam capacidade de aumentar seus gastos a ponto da economia atuar em pleno emprego. Considerando o poder de emissão de moeda por parte dos Estados, os governos poderiam aumentar seus gastos, gerando demanda suficiente por meio de suas compras e contratações, e/ou reduzir os impostos, de modo a aumentar suficientemente o consumo das famílias<sup>48</sup>. Neste aspecto, Lerner, já em 1943, sugeriu o seguinte critério para o orçamento público:

The first financial responsibility of the government (since nobody else can undertake that responsibility) is to keep the total rate of spending in the country on goods and services neither greater nor less than that rate which at the current prices would buy all the goods that it is possible to produce. If total spending is allowed to go above this there will be inflation, and if it is allowed to go below this there will be unemployment. The government can increase total spending by spending more itself or by reducing taxes so that the taxpayers have more money left to spend. (LERNER, 1943, p. 39).<sup>49</sup>

E continua Lerner:

---

recontratados e as máquinas podem ser colocadas online novamente para produzir mais resultados. É por isso que o estímulo fiscal de US \$ 787 bilhões aprovado em 2009 não causou um problema de inflação. A Grande Recessão deixou milhões de desempregados e empresas operando muito abaixo de sua capacidade produtiva. Quando há tanta folga na economia, é fácil para as empresas aumentar a oferta em resposta a mais gastos. Mas, à medida que a economia se aproxima de seu limite de pleno emprego, os recursos reais tornam-se cada vez mais escassos. O aumento da demanda pode começar a pressionar os preços e gargalos podem se desenvolver em setores que estão enfrentando a maior pressão sobre a capacidade. A inflação pode aumentar. Assim que a economia atingir esse muro de pleno emprego, qualquer gasto adicional (não apenas o gasto do governo) será inflacionário. (Tradução nossa).

48 Possíveis razões para o governo não fazer isso podem ser encontradas em *Aspectos políticos do pleno emprego* de Kalecki (2018)

49 A primeira responsabilidade financeira do governo (já que ninguém mais pode assumir essa responsabilidade) é manter a taxa total de gastos do país em bens e serviços nem maior nem menor do que aquela taxa que, a preços correntes, compraria todos os bens que ela é possível produzir. Se for permitido que o gasto total fique acima disso, haverá inflação, e se for permitido que caia abaixo disso, haverá desemprego. O governo pode aumentar o gasto total gastando mais sozinho ou reduzindo impostos para que os contribuintes tenham mais dinheiro para gastar. (Tradução nossa).

In applying this first law of Functional Finance, the government may find itself collecting more in taxes than it is spending, or spending more than it collects in taxes. In the former case it can keep the difference in its coffers or use it to repay some of the national debt, and in the latter case it would have to provide the difference by borrowing or printing money. In neither case should the government feel that there is anything especially good or bad about this result; it should merely concentrate on keeping the total rate of spending neither too small nor too great, in this way preventing both unemployment and inflation. (LERNER, 1943, p. 40).<sup>50</sup>

Vários elementos contidos em Lerner (1943) são resgatados pela MMT, pois tanto Kelton (2020) com Lerner (1943) apontam para a capacidade dos déficits governamentais gerarem emprego, ambos também afirmam que o déficit governamental apenas levaria à inflação se a demanda agregada exceder a capacidade produtiva da economia, e, como vimos ao tratar do déficit na MMT, o governo gastar mais do que arrecada não é uma situação insustentável às contas públicas. A principal diferença que podemos apontar entre Lerner (1943) e a MMT é que enquanto o primeiro ainda vê a taxaço e a dívida pública interna como fonte de dinheiro para o governo, a ponto de mencionar que um possível superávit poderia ser guardado nos cofres ou usado para pagar títulos públicos, a MMT trata a arrecadação do governo federal como uma destruição de dinheiro, sendo que o gasto público, até mesmo o de pagamento da dívida interna, é feito pela criação de dinheiro.

#### 2.3.4 Uma síntese do pensamento da MMT

Como vimos, a MMT parte do princípio de que o Estado emite dinheiro por meio de seus gastos e o destrói por meio da arrecadação. A relação da sociedade com o tributo não é um pagamento pelos serviços públicos, mas uma relação de força imposta pelo Estado, criando, dessa forma, a demanda por dinheiro. A existência do imposto não cria o dinheiro em si e, para a população poder pagar os tributos, é necessário que o Estado emita moeda, o que faz por meio de suas

---

50 Ao aplicar esta primeira lei das finanças funcionais, o governo pode se ver arrecadando mais impostos do que gastando, ou gastando mais do que arrecada em impostos. No primeiro caso, pode manter a diferença em seus cofres ou usá-la para pagar parte da dívida nacional e, no último caso, teria de pagar a diferença tomando emprestado ou imprimindo dinheiro. Em nenhum dos casos o governo deve sentir que há algo especialmente bom ou ruim nesse resultado; deve apenas concentrar-se em manter a taxa total de gastos nem muito pequena nem muito grande, evitando assim o desemprego e a inflação. (Tradução nossa).

compras. Os gastos estatais, portanto, permitem que a população obtenha a moeda emitida pelo governo e assim consiga pagar pelos tributos.

Como todo o pagamento de um agente é um recebimento para outro, quando o Estado gasta mais do que arrecada, situação de déficit público, o conjunto dos demais agentes econômicos recebem mais dinheiro do que gastam. Como o Estado possui o poder de emissão de moeda, o déficit público pode ser mantido indefinidamente, o que difere de uma família ou empresa, que não possuem tal poder. Em outras palavras, o déficit público não corrói os saldos financeiros dos demais agentes, mas permite que esses saldos existam.

Como o Estado emite moeda para financiar seus gastos, a dívida pública interna não é uma forma de financiar a despesa do governo, mas um instrumento para estabilizar a taxa de juros de curto prazo e de fornecer uma alternativa de aplicação dos saldos financeiros. Com a criação de dinheiro, o Estado pode, a qualquer momento, amortizar toda a dívida pública, independente do PIB, da arrecadação ou de qualquer outra variável.

Para o neoliberalismo, no entanto, a emissão de moeda, quando não há um aumento da produção de mercadorias, gera inflação. O neoliberalismo também toma o pleno emprego ou uma taxa natural de desemprego como norma na economia. Ou seja, para o neoliberalismo, somente se houver um aumento da capacidade produtiva é que a emissão de moeda não seria inflacionária. Sobre esses posicionamentos, a MMT rejeita a existência de uma taxa natural de desemprego, bem como rejeita a normalização do pleno emprego. Conforme os autores da MMT, a economia normalmente atua abaixo do pleno emprego pois a demanda agregada é insuficiente para justificar o emprego pleno dos recursos disponíveis, nessa situação o aumento dos gastos não gera inflação, mas aumenta o nível de emprego. Aqui o déficit público, que é a criação líquida de moeda, não gera inflação, mas aumenta a produção econômica, ou seja, a criação líquida de moeda é uma das causas do crescimento econômico, e não uma variável que pode ser aumentada pelo crescimento.

Autores neoliberais como Buchanan e Wagner chegam a propor leis para limitação do déficit público, com o pretexto de que tais leis limitariam a oneração de gerações futuras, promoveriam maior investimento, menor inflação e maior crescimento. Para a MMT, leis que limitam o déficit público partem de uma visão que, dentre outras ideias, pressupõe a normalização do pleno emprego, algo que

não é observado pelos dados ao redor do mundo. Normativas que restringem o gasto público acabam se tornando impeditivos ao crescimento econômico e a geração de emprego, pois limitam a realização do princípio da demanda efetiva através dos gastos do Estado.

A existência da MMT não quer dizer que as ideias neoliberais perderam influência na arena política ou que a MMT tenha sido utilizada no debate das principais leis orçamentárias. Neste sentido, nas seções a seguir, faremos uma investigação sobre os argumentos presentes na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Emenda do Teto de Gastos, trazendo os principais pontos dessas duas normas, os principais argumentos utilizados na defesa dessas e os principais argumentos contrários. Após isso, traremos uma análise das duas leis com base nas ideias da MMT e as principais consequências dessas duas normas com base na situação atual do Brasil.



### 3 TETO, LEI DE RESPONSABILIDADE E MMT

A forma como as pessoas com poder político interpretam o orçamento público pode levar à criação de diferentes leis para a normatização das receitas e despesas do Estado. Nesse sentido, a Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, foi um marco de regras orçamentárias válidas para os três Poderes nas suas três esferas. Essa lei foi aprovada durante a gestão FHC, período marcado pela implementação das ideias do Consenso de Washington, o qual, como vimos com Mark Blyth (2017), foi a via de aplicação das ideias neoliberais na América Latina.

A influência das ideias neoliberais no orçamento público no Brasil não se manteve restrita às décadas de 1990 e 2000. Com a LRF já em vigor por 16 anos, durante a gestão Temer foi aprovada a Emenda Constitucional 95/2016, conhecida com Teto de Gastos, que foi um aprofundamento das restrições impostas ao orçamento público. Nas seções a seguir, veremos quais são as principais ideias econômicas contidas nessas duas leis. Também veremos como os opositores às normas se posicionaram contra elas, se utilizando da mesma ou uma interpretação orçamentária diferente.

Como mencionado, tanto a LRF como o Teto de Gastos são leis que partem da interpretação neoliberal do orçamento público. Ao final, veremos como a MMT interpretaria as duas leis e quais seriam as consequências econômicas dessas normas.

#### 3.1 UMA APRESENTAÇÃO DA LRF E DA EC DO TETO

Como trataremos da LRF e da EC do Teto nas seções a seguir, convém uma breve apresentação das duas normativas, e também enfatizar que, antes de uma lei complementar ou emenda à constituição se tornar vigente, há a criação do projeto da lei ou da proposta à emenda. No projeto ou na proposta, encontramos as justificativas escritas pelos próprios propositores para a existência da futura normativa. O projeto que deu origem à Lei de Responsabilidade Fiscal foi o projeto de lei nº 18 de 1999, PL 18/1999. A proposta que deu origem à Emenda do Teto foi a proposta de Emenda à Constituição 241/2016, PEC 241/2016.

Sucintamente, a Lei Complementar 101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, LRF, foi aprovada durante o governo Fernando Henrique Cardoso, e estabeleceu diversas medidas de controle orçamentário para a União, estados e municípios. A referida lei estabeleceu em seu art.14, inciso II que toda a renúncia de receita tributária, por meio de uma redução de alíquota por exemplo, deve ser acompanhada por uma medida compensatória, como a criação de um novo tributo. Outro controle orçamentário também encontra-se no artigo 17 §2º, no qual a criação de despesas com efeitos por mais de 2 anos deve ser acompanhada por medidas de compensação de aumento de receita ou de redução de despesa.

Em linhas gerais, a Emenda Constitucional 95/2016, também conhecida como Emenda do Teto, ou somente Teto de Gastos, foi instituída no governo Michel Temer, e estabeleceu um limite para o crescimento da despesa primária de todos os órgãos do Estado. Este limite, conforme o art. 107, §1º, inciso II, consiste na despesa primária do ano anterior corrigida pelo IPCA 12 meses de junho do ano anterior. Conforme o art. 106, esta regra possui vigência de 20 anos, ou seja, até 2036.

Nas próximas seções utilizaremos as justificativas, bem como as próprias normas, para analisar os fundamentos e justificativas por trás desses dois regramentos. Na seção a seguir analisaremos com mais detalhe a LRF.

### 3.2 SOBRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL DO BRASIL

Esta lei estabelece vários controles da despesa pública, sendo que, já no seu primeiro artigo, é possível perceber um juízo de valor ao incultar a ideia de responsabilidade aos controles da normativa. Conforme o artigo:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição. (BRASIL, 2000).

A partir do art. 1º, se há uma visão alternativa do orçamento público que não seguiria a LRF, seria uma visão irresponsável. Cabe então esclarecer qual seria esta visão dita como responsável, que pode já ser encontrada no primeiro parágrafo do primeiro artigo:

§ 1<sup>o</sup> A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (BRASIL, 2000).

Percebe-se que há uma grande preocupação com o equilíbrio das contas públicas, a ponto de se estabelecer metas, obedecer limites e corrigir desvios, colocando-se o equilíbrio fiscal como um objetivo a ser alcançado. O § 2<sup>o</sup> já dispõe quem estaria obrigado a buscar esse objetivo: “§ 2<sup>o</sup> As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.” (BRASIL, 2000)

O § 3<sup>o</sup> acaba detalhando que não só a União, estados e municípios – compreendendo, assim, os Três Poderes, e não somente o Executivo, ou seja, o Estado -, sejam obrigados a seguir a LRF.

Após as disposições preliminares, do art 4<sup>o</sup> ao art. 13<sup>o</sup> encontramos, além das disposições sobre previsão de receita, as disposições sobre as leis orçamentárias anuais e as leis de diretrizes orçamentárias, que são leis anuais criadas pela União, estados e municípios, e que trazem as metas e prioridades fiscais, bem como a previsão de distribuição dos gastos públicos, trazendo a estimativa de déficit ou superávit público para o exercício em questão.

Após o 13<sup>o</sup> artigo, a LRF trata da renúncia de receita, normatizando o seguinte:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. (BRASIL, 2000).

Aqui já é possível perceber a influência da ideia de necessidade de equilíbrio de contas na construção desta lei, na qual, conforme seu art. 14º, qualquer renúncia de receita tributária deve já estar prevista ou ser compensada por algum outro aumento de tributação. Em outras palavras, há um distanciamento da aceitação do déficit público, não que o déficit se torne ilegal, pois as leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais podem prever um déficit para o ano em questão, mas sim que ele deve ser evitado por medidas compensatórias. Tal distanciamento da aceitação do déficit se torna mais evidente quando a LRF trata das despesas contínuas:

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar. (BRASIL, 2000).

O art. 17 torna explícito o distanciamento do déficit público ao afirmar que qualquer aumento de despesas que se estenda além de dois anos, aluguel de imóvel para sede de um órgão público, por exemplo, deve ser compensado por um aumento permanente da receita ou redução permanente da despesa. O distanciamento é tal que o §5º do art. 17 afirma que as medidas de compensação devem ocorrer antes do aumento da despesa.

A LRF não somente criou as regulações acima para o déficit público, mas também legislou sobre os limites e funcionamento da dívida pública.

### 3.2.1 A dívida pública na LRF

A partir do art.30, a LRF trata dos limites da dívida pública, afirmando o seguinte:

Art. 30. No prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao:

I - Senado Federal: proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo o que estabelece o inciso VI do art. 52 da Constituição, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo;

II - Congresso Nacional: projeto de lei que estabeleça limites para o montante da dívida mobiliária federal a que se refere o inciso XIV do art. 48 da Constituição, acompanhado da demonstração de sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União, atendido o disposto no inciso I do § 1º deste artigo. (BRASIL, 2000).

Ou seja, cabe ao congresso estabelecer um limite para dívida pública mobiliária, dívida pública representada pelos títulos públicos da União, e ao senado, o total da dívida pública de todos os órgãos. Isso não quer dizer que o limite não possa ser revisto, nesse sentido o §6º do art. 30 traz a seguinte redação:

§ 6º Sempre que alterados os fundamentos das propostas de que trata este artigo, em razão de instabilidade econômica ou alterações nas políticas monetária ou cambial, o Presidente da República poderá encaminhar ao Senado Federal ou ao Congresso Nacional solicitação de revisão dos limites. (BRASIL, 2000).

As principais limitações à dívida pública, no entanto, não são quantitativas, mas operacionais, as quais podemos encontrar nos artigos 35 e 36:

Art. 35. É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.

§ 1º Excetuam-se da vedação a que se refere o *caput* as operações entre instituição financeira estatal e outro ente da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, que não se destinem a:

I - financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes;

II - refinarciar dívidas não contraídas junto à própria instituição concedente.

§ 2º O disposto no *caput* não impede Estados e Municípios de comprar títulos da dívida da União como aplicação de suas disponibilidades.

Art. 36. É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.

Parágrafo único. O disposto no *caput* não proíbe instituição financeira controlada de adquirir, no mercado, títulos da dívida pública para atender investimento de seus clientes, ou títulos da dívida de emissão da União para aplicação de recursos próprios. (BRASIL, 2000).

Importante mencionar que o órgão emissor de moeda é o Banco Central Do Brasil, que se encontra sob a égide da União, e que a emissão de moeda através do déficit público no Brasil ocorre com o Tesouro Nacional emitindo títulos da dívida pública e o Banco Central emitindo moeda para a compra desses títulos. Essas limitações dos art. 35 e 36 da LRF impedem que União troque diretamente com o Banco Central os títulos públicos por moeda, sendo necessário a adição de um intermediário privado a partir do Parágrafo Único do art. 36. Essa limitação entre o Banco Central e o Tesouro é, no entanto, relaxada no art. 39:

Art. 39. Nas suas relações com ente da Federação, o Banco Central do Brasil está sujeito às vedações constantes do art. 35 e mais às seguintes:

I - compra de título da dívida, na data de sua colocação no mercado, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo;

§ 2º O Banco Central do Brasil só poderá comprar diretamente títulos emitidos pela União para refinarar a dívida mobiliária federal que estiver vencendo na sua carteira. (BRASIL, 2000).

A lei não especifica qual prazo se considera que o título está vencendo. Após o artigo 39, a LRF trata de garantias, fiscalizações e das disposições finais. Independente disto, é possível perceber que a LRF busca criar amarras ao déficit público, não somente por meio das limitações normativas encontradas nos arts. 14 e 17, mas também tentando impor ao Tesouro a negociação com entes privados. Não que isto impeça a incursão de déficits públicos, mas acaba privilegiando intermediários financeiros ao criar oportunidades de ganhos para os mesmos em cada gasto do governo federal.

### 3.2.2 As justificativas da LRF

Esse alinhamento de rejeição do déficit e controle da dívida pública já pode ser percebido no projeto de lei que levou à criação da LRF, o projeto de lei complementar n° 18 de 1999:

2. Este projeto integra o conjunto de medidas do Programa de Estabilidade Fiscal - PEF, apresentado à sociedade brasileira em outubro de 1998, e tem como objetivo a drástica e veloz redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da economia. (BRASIL, 1999, p. 10145).

Como mostra o item 2 das justificativas do projeto, desde seu início, a lei objetivava a redução do déficit, além de ser temerária sobre a relação dívida pública/PIB, como se a dívida fosse de alguma forma comprometer a atividade econômica. Esse temor da dívida fica evidenciado no item 6:

6. Entendemos que a combinação desse ambiente fiscal mais favorável com a aprovação de uma norma que estabelece princípios norteadores da gestão fiscal responsável, que fixa limites para o endividamento público e para expansão de despesas continuadas, e que institui mecanismos prévios e necessários para assegurar o cumprimento de metas fiscais a serem atingidas pelas três esferas de governo, é a condição necessária e suficiente para a consolidação de um novo regime fiscal no País, compatível com a estabilidade de preços e o desenvolvimento sustentável. (BRASIL, 1999, p. 10145).

Ou seja, o projeto trata a dívida pública e a expansão das despesas contínuas como contrárias à estabilidade de preços e ao desenvolvimento sustentável, de modo que necessitam de limitações. Além disso, como vimos no item 2, o déficit público é colocado como algo que deve ser reduzido. Essa visão do déficit público é reforçada nos itens 10 e 13 das justificativas:

10. Buscou-se, assim, não apenas aperfeiçoar o anteprojeto elaborado pelo Executivo, mas também construir compromisso em favor de um regime fiscal capaz de assegurar o equilíbrio intertemporal das contas públicas, entendido como bem coletivo, do interesse geral da sociedade brasileira.

[...]

13. Com a conformação desse arcabouço legal proposto no título II, assegura-se uma disciplina eficiente para evitar déficits recorrentes e imoderados, e expansão indesejável da dívida pública, isto é, sua elevação acima de limites máximos e prudenciais. A propósito, esses limites, consoante preceito constitucional, serão fixados pelo Senado Federal, a partir de proposta do Presidente da República. (BRASIL, 1999, p. 10145).

Como podemos ver, a visão contida na LRF é de rejeição ao déficit público. No item 10, o equilíbrio das contas públicas é posto como parte do bem coletivo e de

interesse geral da sociedade, apesar de não explicar como o equilíbrio seria ou se tornaria essas duas condições. Já o item 13 afirma haver algum limite prudencial para o déficit e para a dívida pública, mas não chega a trazer algum estudo informando qual seria esse limite prudencial, repassando essa responsabilidade ao Senado. Analisando o item 10 em conjunto com o 13, pode-se afirmar que esse limite, na visão contida na LRF, seria zero.

Esses dois objetivos de redução do déficit e limitação da dívida, colocada como um limitante do desenvolvimento, aproximam-se da noção de *crowding out*, em que as despesas governamentais, além das receitas, sugam a poupança pública, que seria direcionada aos investimentos. Quanto à estabilidade de preços e à relação com a dívida e o déficit público, temos uma proximidade à ideia do financiamento indireto através da inflação, na qual o Estado, ao emitir moeda para cobrir suas despesas, aumenta o nível de preços, reduzindo o poder de compra da população na mesma proporção de seu déficit.

Pode-se pensar em inflação gerada pela emissão de moeda em momentos de pleno emprego, mas não é o caso, pois a LRF procura estabelecer barreiras operacionais à emissão de moeda através das limitações das operações de créditos em qualquer momento econômico, e não somente no pleno emprego. Se sempre que o governo emitir mais moeda que destruir, incorrer em déficit, a estabilidade dos preços é comprometida então a LRF e suas justificativas partem que a economia normalmente se encontra em pleno emprego.

Por fim, outro argumento que encontramos nas justificativas, mais voltado às noções de democracia, é o que podemos chamar de “clamor do povo”, que se encontra representado nos itens 35 e 36:

35. O Congresso Nacional, por sua vez, tem-se mostrado cada vez mais empenhado em originar medidas voltadas ao fortalecimento da disciplina fiscal, além de aprovar iniciativas de igual propósito provenientes do Executivo.

36. São todos estes sinais inequívocos de que a sociedade brasileira reclama gestão austera dos recursos que confia ao Poder Público. É nosso dever assegurá-la, mediante instituição de um regime eficaz de responsabilidade fiscal (BRASIL, 1999, p. 10146).

Pela leitura dos itens 35 e 36, há a pressuposição de que a população clama por equilíbrio fiscal através de seus representantes, cabendo aos proponentes da LRF atender esse clamor. Apesar dessa pressuposição, a LRF sofreu oposição de



tal magnitude, que foi feita uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) contra a lei, o que coloca em cheque essa ideia de “clamor do povo” pela austeridade, mostrando que houve grupos opostos a lei. Na seção a seguir, exploraremos os principais argumentos contidos na Ação Direta de Inconstitucionalidade.

### 3.2.3 A ação contra a LRF

Como mencionamos, a LRF, no entanto, não foi aceita por todos os grupos da época. Em 04/07/2000, o PT, o PC do B e o PSB, registraram no Supremo Tribunal Federal uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, ADI 2238, contra a LC 101/2000.

No ADI 2238, além de encontrarmos argumentos contrários ao trâmite processual adotado na LRF, também observamos o argumento que a LRF infringe a separação dos poderes, no §3 do art. 9º. Conforme o parágrafo:

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no *caput*, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (BRASIL, 2000).

Em relação ao parágrafo acima, o ADI afirma:

04. Temos, assim, o Executivo erigido em superpoder, autorizado a intervir nos demais Poderes, a suprir administrativamente o que os demais Poderes deixarem de realizar voluntariamente, ou seja, a substituir estes em seus julgamentos de oportunidade e conveniência. A Lei de Responsabilidade Fiscal define a tutela de um superpoder, o Executivo, sobre os demais Poderes, vistos como possíveis irresponsáveis em sua ação administrativa (BRASIL, 2000, p. 25).

Conforme o ADI, como esse trecho da LRF não respeitou a separação dos três poderes, ele seria inconstitucional. O tema da inconstitucionalidade é reforçado quando o ADI trata do art. 14 da LRF, que é o art. que obriga medidas compensatórias a implantação de subsídios:

03. Tendo sido aprovado pelo Poder Legislativo, por maioria absoluta de votos, crédito suplementar ou especial, para a realização de operações de crédito que excedam as despesas de capital, não pode a legislação complementar fixar limite ao ente federado para a utilização deste mecanismo de geração de receita, que por adequada e soberana valoração

dos Poderes Executivo e Legislativo afigure-se indispensável, por exemplo para auxílio à produção agrícola do país ou para o apoio à industrialização, como mecanismos indispensáveis à geração de emprego e conseqüentemente à estabilidade social, em perfeita sintonia com os objetivos da República inscritos no art. 3º da CF (BRASIL, 2000, p. 29).

Além do reforço da inconstitucionalidade, é interessante notar que a afirmação acima conflita com as próprias justificativas da LRF, pois, de acordo com a lógica do item, o déficit decorrente de um eventual subsídio pode ser favorável ao desenvolvimento econômico e à estabilidade social.

Essa aceitação do déficit, no entanto, não se mantém ao longo do ADI. Já podemos encontrar a quebra da aceitação na seguinte crítica às medidas compensatórias do art. 17 para a criação de despesas consideradas permanentes:

06. Observe-se, desde já, que tal conceituação implica em que outros mecanismos que aumentam a receita não foram sequer considerados, nem o aprimoramento da máquina governamental no combate à sonegação; nem a elevação do valor absoluto dos tributos, decorrente do aumento da produtividade econômica; nem a elevação da arrecadação decorrente de medidas que minorem o desemprego, nenhuma dessas ou de quaisquer outras formas de se ampliar a arrecadação foram contempladas. (BRASIL, 2000, p. 29).

Apesar de a crítica elencada tratar a LRF como míope, ao desconsiderar as medidas citadas que aumentariam a arrecadação, a oposição à lei, na crítica ao art. 17, não se utilizou de uma teoria orçamentária muito diferente da já presente na fundamentação da própria LRF. A oposição, no lugar de romper com a ideia de equilíbrio de contas, apenas traz alternativas para alcançar o tal equilíbrio. Em outro trecho da ADI, ainda criticando o art 17 da LRF, encontramos o mesmo atrelamento ao equilíbrio de contas:

02. Dessa forma, mesmo que o Estado, Município ou Distrito federal disponha de receitas suficientes para assumir tais despesas continuadas, se essas receitas não forem decorrentes de um "aumento permanente" (conceituado, no §3º daquele artigo como sendo aquele "*proveniente de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição*") ou da "redução permanente de despesas", o administrador daqueles entes federativos estará proibido de contratar, por exemplo, novos servidores." (BRASIL, 2000, p. 31-32).

Ou seja, a ideia de que o orçamento público deve ser equilibrado é presente tanto nos proponentes, quanto na oposição à LRF. Na oposição ao art. 17, não se critica a ideia de equilíbrio por trás da lei, mas a forma como a lei propõe alcançar o

equilíbrio de contas. É possível perceber que a crítica à LRF se perde em seu fundamento econômico, ora aceitando o déficit público, ora atrelando-se à ideia de equilíbrio de contas. Sobre os efeitos do ADI nos trechos mencionados, os arts. 9, 14 e 17 continuam vigentes.

Quanto à ideia do equilíbrio de contas, podemos afirmar que ela persistiu por mais de uma década na esfera política. Lembrando que a LRF é de 2002, em 15/12/2016, passou a vigorar a Emenda Constitucional 95/2016, uma regra com maiores restrições que a LRF quanto ao crescimento da despesa pública. Como veremos, instituições críticas ao teto não abandonaram a ideia de necessidade de equilíbrio das contas públicas.

Antes de trazer a oposição ao teto dos gastos, torna-se importante apresentar a EC 95/2016 e resgatar o que foi dito pelos seus defensores em seu projeto, conhecido como PEC 241/2016, para se compreender melhor as justificativas da implantação da EC 95/2016.

### 3.3 O TETO DE GASTOS

A EC 95/2016, conhecida como Teto de Gastos, foi publicada em 15/12/2016, criando o Novo Regime Fiscal. Este regime cria limitação do crescimento da despesa primária individualizada para cada um dos Três Poderes, da seguinte forma:

Art. 106. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (BRASIL, 2016).

E continua no art. 107:

Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:  
I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e  
II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o

período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. (BRASIL, 2016).

Ou seja, até 2036, a despesa primária, que são os gastos com pessoal, produtos e serviços, apenas pode crescer na mesma proporção do IPCA de jul/ano retrasado jun/ano passado, por exemplo, a despesa primária de 2030 no máximo poderá ser a despesa primária de 2029 corrigida pelo IPCA de jul/2028 a jun/2029. Em outras palavras, a EC 95/2016 impede o crescimento real da despesa primária independentemente de qualquer outro fator, crescimento da população, receita tributária, PIB, dívida pública, etc. Esse limite da despesa primária pode ser revisto, porém somente a partir de 2026. Conforme o art. 108:

Art. 108. O Presidente da República poderá propor, a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal, projeto de lei complementar para alteração do método de correção dos limites a que se refere o inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Parágrafo único. Será admitida apenas uma alteração do método de correção dos limites por mandato presidencial. (BRASIL, 2016).

O projeto que levou ao rígido limite de gastos acima foi a PEC 241/2016. Suas justificativas foram assinadas em 15/06/2016 por Henrique de Campos Meirelles, na época ministro da fazenda, e por Dyogo Henrique de Oliveira, na época ministro do planejamento, desenvolvimento e gestão.

### 3.3.1 As justificativas do teto

É possível ler nas justificativas da PEC (2016, p. 4) que o instrumento visava reverter, a médio e longo prazo, um suposto quadro agudo de desequilíbrio fiscal em que se encontrava o governo federal nos últimos anos. Conforme posto nas justificativas: “Esse instrumento visa reverter, no horizonte de médio e longo prazo, o quadro de agudo desequilíbrio fiscal em que nos últimos anos foi colocado o Governo Federal.” (BRASIL, 2016, p. 4).

Conforme os proponentes da PEC (BRASIL, 2016), as principais consequências desse suposto quadro de desequilíbrio são os elevados prêmios de risco, a perda de confiança e as altas taxas de juros, as quais causariam o *crowding out*. Nas palavras dos autores:

[...] Entre as consequências desse desarranjo fiscal, destacam-se os elevados prêmios de risco, a perda de confiança dos agentes econômicos e as altas taxas de juros, que, por sua vez, deprimem os investimentos e comprometem a capacidade de crescimento e geração de empregos da economia. (BRASIL, 2016, p. 4).

Ainda de acordo com as justificativas (BRASIL, 2016, p. 4), a mudança no rumo das contas públicas é essencial para restabelecer a confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública, sendo um instrumento essencial para recolocar a economia brasileira em trajetória de crescimento, com geração de renda e empregos. Nas palavras de Meirelles e Oliveira:

Faz-se necessária mudança de rumos nas contas públicas, para que o País consiga, com a maior brevidade possível, restabelecer a confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública. É importante destacar que, dado o quadro de agudo desequilíbrio fiscal que se desenvolveu nos últimos anos, esse instrumento é essencial para recolocar a economia em trajetória de crescimento, com geração de renda e empregos (BRASIL, 2016, p. 4).

Inicialmente as justificativas do teto contém a afirmação de ser uma medida de médio e longo prazo, "[...] visa reverter, no horizonte de médio e longo prazo, o quadro de agudo desequilíbrio fiscal [...]" (BRASIL, 2016, P. 4). Na citação logo acima, no entanto, os autores das justificativas afirmam, em um caráter de urgência, a necessidade de reestabelecer a confiança dos demais agentes, o que gera uma estranheza, isto é, atender uma urgência com uma medida de médio e longo prazo.

Em relação à despesa primária do governo, a qual a EC limitou por 20 anos, Meirelles e Oliveira afirmam:

A raiz do problema fiscal do Governo Federal está no crescimento acelerado da despesa pública primária. No período 2008-2015, essa despesa cresceu 51% acima da inflação, enquanto a receita evoluiu apenas 14,5%. Torna-se, portanto, necessário estabilizar o crescimento da despesa primária, como instrumento para conter a expansão da dívida pública. Esse é o objetivo desta Proposta de Emenda à Constituição. (BRASIL, 2016, p. 4).

Apesar das afirmações anteriores de existência de agudo quadro de desequilíbrio fiscal, pelo trecho acima, pode-se afirmar que não é exatamente que as contas estejam desequilibradas, mas que, de 2008 a 2015, o crescimento da despesa foi maior que o crescimento da receita. Essa diferença de crescimento, no entanto, não quer dizer que as contas públicas estivessem deficitárias, podendo ser

um caso de superávits menores ao longo do tempo. Convém trazer aqui a evolução dos saldos do Governo Federal para o período de 2008 a 2015:

TABELA 1 – SALDOS DO GOVERNO FEDERAL NO PERÍODO DE 2008 A 2015

Resultado Primário do Governo Central - Brasil - Anual - Resumida								
R\$ Milhões - Valores Correntes								
Discriminação	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1. Receita Total	715.615,90	738.124,95	918.531,37	988.270,08	1.072.289,42	1.178.983,24	1.221.474,13	1.248.644,34
2. Transf. Por Repartição De Receita	127.359,01	119.679,07	133.370,29	163.035,67	171.394,44	181.894,96	198.461,50	204.684,26
3. Receita Líquida (1-2)	588.256,88	618.445,87	785.161,08	825.234,41	900.894,98	997.088,28	1.023.012,63	1.043.960,09
4. Despesa Total	516.818,49	579.009,45	707.269,91	733.343,38	815.907,02	924.929,13	1.046.495,04	1.164.462,31
5. Resultado Primário Governo Central - Acima Da Linha (3 - 4)	71.438,39	39.436,42	77.891,17	91.891,03	84.987,97	72.159,14	- 23.482,40	- 120.502,23
6. Ajustes Metodológicos	1.229,16	1.373,06	1.357,89	1.137,90	1.313,76	858,41	-	3.888,43
7. Discrepância Estatística	- 1.359,63	1.633,73	- 525,80	6,56	- 215,75	2.273,15	3.010,70	- 41,79
8. Resultado Primário Do Governo Central - Abaixo Da Linha (5 + 6 + 7)	71.307,92	42.443,21	78.723,26	93.035,50	86.085,97	75.290,70	- 20.471,70	- 116.655,58
9. Juros Nominais	- 96.198,68	-149.806,40	-124.508,74	-180.553,07	- 147.267,63	- 185.845,65	- 251.070,22	- 397.240,42
10. Resultado Nominal Do Governo Central (8 + 9)	- 24.890,76	-107.363,19	- 45.785,49	- 87.517,57	- 61.181,66	- 110.554,95	- 271.541,92	- 513.896,00

Fonte: Tesouro Nacional, 2021

Em termos reais ou nominais, se o crescimento da despesa primária fosse maior que o da receita, observaríamos que o valor da linha 8 da tabela acima – resultado primário do governo central já considerando ajustes metodológicos e estatísticos -, diminuiria ao longo dos anos mencionados. O que observamos, no entanto, é um saldo primário oscilante, que se encontra negativo somente em 2014 e 2015. Considerando a despesa com juros nominais, podemos afirmar que os resultados nominais sempre foram negativos, de 2008 a 2015, mas, lembrando, a PEC apenas propôs um congelamento real para a despesa primária, como visto pela linha 4 da tabela acima. Os proponentes da PEC 241/2016 não trouxeram a tabela acima nas justificativas.

Até aqui é possível perceber uma grande preocupação com o equilíbrio entre tributação e despesa, e condenação da evolução da despesa pública em relação à arrecadação tributária. Apesar dos dados não confirmarem, as justificativas da PEC (BRASIL, 2016) afirmam que o crescimento muito maior das despesas primárias que o crescimento da arrecadação levou a um desarranjo fiscal. Esse suposto desarranjo fiscal estaria causando perda de investimento, decréscimo econômico e desemprego, como mencionamos, uma alusão à ideia de *crowding out*. Com o intuito de reequilibrar as contas do governo, A PEC do Teto propõe o congelamento da despesa primária. Ressalta-se que, quando a PEC 241/2016 foi proposta, já

havia uma lei vigente que visava o equilíbrio entre as receitas e as despesas, a LRF. Sobre a relação entre a despesa primária e a legislação vigente os autores da proposta afirmam o seguinte:

O atual quadro constitucional e legal também faz com que a despesa pública seja procíclica, ou seja, a despesa tende a crescer quando a economia cresce e vice-versa. O governo, em vez de atuar como estabilizador das altas e baixas do ciclo econômico, contribui para acentuar a volatilidade da economia: estimula a economia quando ela já está crescendo e é obrigado a fazer ajuste fiscal quando ela está em recessão. A face mais visível desse processo são as grandes variações de taxas de juros e de taxas de desemprego, assim como crises fiscais recorrentes. A esse respeito, cabe mencionar a vinculação do volume de recursos destinados a saúde e educação a um percentual da receita. (BRASIL, 2016, p. 4).

As justificativas, além de condenar os pisos constitucionais, também condenam a autonomia regional das unidades federativas e dos municípios no que respeita a sua capacidade de gasto. De acordo com os autores da PEC (BRASIL, 2016, p. 5), a experiência deles ensinou que o processo descentralizado e disperso de criação de novas despesas gerou crescimento acelerado e descontrolado do gasto, fazendo-se necessário a introdução de limites ao crescimento da despesa global, ao mesmo tempo em que se preservam as prerrogativas dos poderes constituídos. Nas palavras dos autores:

[...] Nossa experiência ensinou que o processo descentralizado e disperso de criação de novas despesas gerou crescimento acelerado e descontrolado do gasto. Isso posto, faz-se necessário a introdução de limites ao crescimento da despesa global, ao mesmo tempo em que se preservam as prerrogativas dos poderes constituídos para alocarem os recursos públicos de acordo com as prioridades da população e a legislação vigente. (BRASIL, 2016, p. 5)

Neste trecho acima, Meirelles e Oliveira (2016), que foram ministros da fazenda e do planejamento no governo Temer, omitem o fato que já existia em vigor o art. 17 a LRF, que é um limite de crescimento da despesa global baseado em medidas de compensação.

Ainda sobre a relação entre a despesa primária e a legislação, Meirelles e Oliveira (BRASIL, 2016) afirmam que a Constituição traz diversas ineficiências como a vinculação de parte da receita à saúde e educação, que aumenta os gastos no período de expansão e diminui na retração econômica. Nas palavras dos autores:

[...] A Constituição estabelece que as despesas com saúde e educação devem ter um piso, fixado como proporção da receita fiscal. É preciso alterar esse sistema, justamente para evitar que nos momentos de forte expansão econômica seja obrigatório o aumento de gastos nessas áreas e, quando da reversão do ciclo econômico, os gastos tenham que desacelerar bruscamente. Esse tipo de vinculação cria problemas fiscais e é fonte de ineficiência na aplicação de recursos públicos. Note-se que estamos tratando aqui de limite mínimo de gastos, o que não impede a sociedade, por meio de seus representantes, de definir despesa mais elevada para saúde e educação; desde que consistentes com o limite total de gastos. (BRASIL, 2016, p. 7).

No trecho acima, podemos perceber que os autores da PEC procuram afirmar que o congelamento não seria contra a vontade popular, pois o agregado encontra-se limitado, e não a distribuição dentro do agregado, portanto a sociedade ainda poderia escolher como alocar a despesa primária, desde que essa alocação não supere a regra proposta. Sobre democracia, os proponentes da PEC afirmam o seguinte: "Trata-se, também, de medida democrática." (BRASIL, 2016, p. 8).

Considerando que, no decorrer dos anos, os eleitores podem mudar de posicionamento, bem como novas pessoas tornam-se eleitoras, antigas morrem, e a maioria pode desejar um maior fornecimento de todos os serviços públicos, é no mínimo questionável afirmar que uma medida de restrição de gastos por 20 anos seja algo democrático. Cabe então trazer o motivo dos 20 anos, em que os autores afirmam o seguinte:

[...] Vinte anos. Esse é o tempo que consideramos necessário para transformar as instituições fiscais por meio de reformas que garantam que a dívida pública permaneça em patamar seguro. Tal regime consiste em fixar meta de expansão da despesa primária total, que terá crescimento real zero a partir do exercício subsequente ao de aprovação deste PEC, o que levará a uma queda substancial da despesa primária do governo central como porcentagem do PIB. (BRASIL, 2016, p. 5).

Não há, no entanto, nenhuma modelagem econômica ou referência a dados estatísticos que subsistem a duração de 20 anos presente nas justificativas.

### 3.3.2 As consequências do teto conforme seus proponentes

Tratando das consequências do limite de gastos, para Meirelles e Oliveira (2016), o congelamento acaba sendo uma medida de reversão do mencionado quadro procíclico da despesa pública da seguinte forma:



Tendo em vista que a receita continuará a oscilar de forma correlacionada ao nível de atividade, o Novo Regime Fiscal será anticíclico: uma trajetória real constante para os gastos, associada a uma receita variando com o ciclo, resultarão em maiores poupanças nos momentos de expansão e menores superávits em momentos de recessão. Essa é a essência de um regime fiscal anticíclico. (BRASIL, 2016, p. 6).

Meirelles e Oliveira ainda afirmam que o teto diminuirá a taxa de juros:

[...] A implementação dessa medida: aumentará a previsibilidade da política macroeconômica e fortalecerá a confiança dos agentes; eliminará a tendência de crescimento real do gasto público, sem impedir que se altere a sua composição; e reduzirá o risco-país e, assim, abrirá espaço para redução estrutural das taxas de juros. (BRASIL, 2016, p. 5).

O pensamento acima de relacionar o crescimento dos gastos à taxa de juros se relaciona às ideias de *crowding out* e da taxa de juros ser determinada pela oferta e demanda de fundos. O aumento do financiamento dos gastos por meio da dívida pública aumenta a competição entre os empréstimos privados e públicos por fundos, e para os fundos públicos atraírem mais poupança, a taxa de juros é majorada, reduzindo o investimento privado. Não havendo crescimento real da despesa primária, para Meirelles e Oliveira, a demanda por fundos diminuiria, levando a uma redução da taxa de juros. Os proponentes, no entanto, não consideraram uma situação de déficit, em que haveria manutenção ou até mesmo aumento da demanda por fundos.

No conceito de *crowding out*, como se parte da ideia de que o governo precisa obter fundos para depois utilizá-los, a confiança dos fornecedores desses fundos acaba sendo crucial para obtê-los. Maior a confiança dos credores, maior a disponibilidade de fundos, portanto menor o preço de se obter fundos, a taxa de juros. Encontramos essa linha de raciocínio no seguinte trecho:

[...] Em uma perspectiva de médio prazo, [a PEC do Teto] abrirá espaço para a redução das taxas de juros, seja porque a política monetária não precisará ser tão restritiva, seja porque cairá o risco de insolvência do setor público. Juros menores terão impacto sobre o déficit nominal [...]. (BRASIL, 2016, p. 8).

No trecho acima encontramos a ideia de insolvência governamental, ou seja, para os autores da PEC 241/2016, o governo poderia falir na moeda nacional. As justificativas da PEC ainda tratam das consequências sociais, possuindo a afirmação que o teto de gastos melhoraria a qualidade de vida da população:

Numa perspectiva social, a implementação dessa medida alavancará a capacidade da economia de gerar empregos e renda, bem como estimulará a aplicação mais eficiente dos recursos públicos. Contribuirá, portanto, para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e cidadãs brasileiro. (BRASIL, 2016, p. 5).

Sobre alavancar a capacidade da economia de gerar empregos, temos novamente a ideia implícita do *crowding out*, afinal, com o governo utilizando menos a poupança doméstica, maior é a disponibilidade de fundos para abertura de novas empresas e, conseqüentemente, novos postos de trabalho. Nesse sentido, é interessante notar que os proponentes da PEC veem o déficit público como um opositor à capacidade econômica, enquanto o déficit empresarial, no qual a empresa toma emprestado para incorrer em suas despesas, como um estimulante à capacidade. Ao final, podemos dizer que o Teto de Gastos remete a uma dicotomia de raciocínio de decisões mercadológicas eficientes contra decisões governamentais ineficientes. Além da questão do déficit, essa dicotomia fica implícita quando os proponentes afirmam que o limite estimulará aplicação mais eficiente, como se, em 2016, já houvesse despesa primária suficiente para atender todas as demandas populacionais da época e dos 20 anos subsequentes, necessitando somente uma reorganização da despesa.

Podemos perceber que o posicionamento favorável ao congelamento dos gastos primários se inspira em ideias de *crowding out*, de necessidade de equilíbrio fiscal para a sustentabilidade das contas do governo, e de ineficiências crônicas no gasto público. Os proponentes também argumentam que é uma medida democrática, pois mantém a decisão da distribuição da despesa dentro do limite nas mãos dos representantes eleitos.

Tal como não houve um consenso em relação à LRF, a EC do Teto também sofreu oposição de grupos organizados, os quais protocolaram sete Ações Diretas de Inconstitucionalidade, são as ações 5633 de 2016, 5643, 5655, 5658, 5680, 5715, 5734, todas essas de 2017. Nesse sentido, cabe aqui elencar os principais argumentos utilizados nessas sete ações. Como critério de seleção, serão mencionados os argumentos presentes em pelo menos 3 ADIs, uma vez que aproximadamente metade dos ADIs utilizaram versões do mesmo argumento.

### 3.4 OS ARGUMENTOS CONTRÁRIOS À EMENDA DO TETO

O principal argumento que encontramos nos ADIs é o do comprometimento dos direitos constitucionais. Ele consiste em afirmar que, ao longo da sua vigência, o Teto de Gastos prejudicaria o fornecimento dos direitos fundamentais previstos na Constituição, como saúde, educação, segurança, entre outros. Todos os ADIs acabam utilizando alguma versão desse argumento. Em alguns ADIs são mencionados o aumento da população, e a conseqüente necessidade de aumento real dos gastos em políticas públicas para manutenção desses direitos. Em outros ADIs é mencionado que os serviços sociais já se encontram precarizados e o Teto aumentaria essa precarização. É importante notar que este argumento nega a afirmação dos proponentes do Teto de que o congelamento contribuiria para a melhora da qualidade de vida dos cidadãos. Um exemplo deste argumento se encontra no seguinte trecho do ADI 5658 de 2017:

[...] O congelamento estabelecido pela Emenda Constitucional n. 95/2016 abarca também os gastos com educação e saúde. O aumento da população fará com que os gastos públicos *per capita* nas áreas de saúde e educação sejam, na verdade, progressivamente reduzidos. [...] A perspectiva é de sério comprometimento das bases materiais que permitem a efetivação desses direitos, providos de máxima fundamentalidade. As promessas contidas na Constituição, relativas à promoção da dignidade da pessoa humana, perdem sua normatividade e tendem a se converter em meros artifícios simbólicos. (BRASIL, 2017, p. 8).

Podemos perceber que o ADI acima utiliza o argumento do prejuízo dos direitos fundamentais, pois o gasto atual com as políticas sociais não seria suficiente para atender a população maior prevista no futuro. No caso dos que afirmam que já existe precariedade das políticas sociais, encontramos o ADI 5643 de 2017:

Os serviços públicos estaduais hoje constatadas necessidades de urgentes melhorias, sua promulgação frustra expectativas e assegura para os próximos vinte anos quadros de crescentes pioras, dos serviços, do funcionamento, da situação dos servidores estaduais e, da precarização da prestação de serviços à comunidade em geral. (BRASIL, 2017, p. 5).

De fato o Brasil apresenta problemas de longa data e são conhecidos, por exemplo, aqueles problemas referentes à garantia de direitos fundamentais, falta de saneamento básico e deficiências na estrutura da segurança e educação. Com o

aumento da população, maior será a necessidade de gastos em todos os serviços públicos para que esses conhecidos problemas não se intensifiquem.

Outro argumento utilizado em quatro ADIs - a saber, 5734, 5715, 5655 -, todos de 2017, e na ADI 5633 de 2016, é a violação da separação dos poderes. Esse argumento consiste em afirmar que a emenda do Teto deturpou a autonomia do Judiciário, pois a emenda limita o orçamento desse Poder, sendo que eles não participaram do processo de elaboração da emenda. Para ilustrar tomemos o ADI 5633 de 2016:

[...] Não se pode admitir que os Poderes Executivo e Legislativo, na elaboração do orçamento, imponham restrições ao Poder Judiciário, **sem que ele tenha pelo menos participado do processo legislativo** (BRASIL, 2016, p. 26).

Apesar de o Judiciário não ter participado da criação da EC 95/2016, o julgamento dos ADIs acaba por criar uma participação, mesmo que tardia, do Judiciário na elaboração do Teto de Gastos, podendo ser julgado inconstitucional total, parcialmente ou constitucional.

Muito próximo à violação da separação dos poderes, encontramos o argumento de que a EC não respeitou o ordenamento processual jurídico, no sentido de não ter respeitado o trâmite processual, não ter dado suficiente oportunidade ao debate da norma, ou não ser o instrumento adequado para tal medida. Os ADIs que utilizam este argumento são os 5680, 5715 e 5658, todos de 2017. Como exemplo, o ADI 5658 cita: “A EC n. 95/16 promove o entrincheiramento constitucional de uma decisão política que, na tradição constitucional brasileira, sempre coube ao legislador infraconstitucional.” (BRASIL, 2017, p. 9).

Um quarto argumento que encontramos presentes nos ADIs 5734, 5680, 5715 e 5658, todos de 2017, é o de que o Teto é antidemocrático ao longo do tempo. O argumento consiste em afirmar que, por causa dos 20 anos, o Teto fere a autonomia da maioria em decidir pelos gastos públicos, pois é totalmente plausível que os eleitores do futuro não compactuem com as mesmas ideias normatizadas em 2016, porém, estarão sujeitos a seguir essas ideias de qualquer forma em virtude da Emenda Constitucional. Como exemplo, o ADI 5658 cita:

O que se tem é o entrincheiramento de um mecanismo de controle de gastos públicos, que retira do campo da política ordinária a decisão sobre os

meios necessários ao atingimento do equilíbrio fiscal – a partir da EC 95/16, os próximos cinco governos eleitos não poderão sequer elevar os gastos em patamar equivalente ao crescimento das receitas. Com isso, esvazia-se um dos principais aspectos da democracia: a decisão sobre a adequada alocação dos recursos públicos (BRASIL, 2017, p. 7).

Além da clara afirmação do Teto ser antidemocrático, é interessante perceber que este ADI não abandona a ideia de equilíbrio fiscal, mas a coloca como um objetivo político, usando a interpretação que o superávit primário é uma oportunidade para aumento das políticas públicas. Outros três ADIs que apresentaram essa interpretação do superávit foram os 5643, 5715 e 5680, no caso do 5680, explica:

Ao criar uma vinculação futura dos gastos públicos por um prazo de 20 exercícios financeiros, a Emenda Constitucional nº 95 afasta da apreciação popular a destinação dos tributos arrecadados em face do próprio povo. Ela retira da apreciação popular, por 20 anos, a escolha sobre a destinação de vultosos montantes de recursos arrecadados. (BRASIL, 2017, p. 59).

E, de forma mais sutil, no ADI 5715:

Vale dizer que, por vinte anos, o projeto constitucional voltado à efetivação de direitos estará limitado independentemente da reversão dos fatores conjunturais que nos conduziram a experimentar recentes déficits primários e independentemente da vontade popular em relação ao modelo econômico que entenda mais adequado para satisfazer a vontade do constituinte originário. (BRASIL, 2017, p. 47).

Os ADIs 5658, 5715 e 5680 afirmam que a EC do Teto é antidemocrática, e os três apresentam uma interpretação de que a receita dos impostos é utilizada para pagamento dos serviços públicos. No caso específico do ADI 5715, encontramos esse pensamento na forma como é tratado o déficit primário, como algo que afeta negativamente as políticas públicas. A forma como o ADI 5643 trata o equilíbrio fiscal será melhor observada no próximo argumento. Os demais ADIs não chegam a tratar de ideias de finalidade do déficit ou superávit em seus posicionamentos.

Em relação ao tratamento das ideias econômicas, por fim encontramos um último argumento principal, que é o de contestar a teoria econômica por trás do congelamento. Aqui encontramos afirmações de que não há um consenso entre economistas sobre a necessidade do teto, e que o diagnóstico da PEC 241/2016 das causas do desequilíbrio fiscal está equivocado, além de afirmações partindo de pensamentos econômicos diferentes de que o teto é prejudicial ao

crescimento/desenvolvimento econômico. Os referidos ADIs que contestam a teoria econômica do teto são: 5643, 5680, 5715 e 5658, todos de 2017. Como exemplo, o ADI 5658/2017 cita: “Os economistas divergem profundamente sobre o assunto. [...] O fato de dividir tão profundamente os especialistas é indício de que o lugar da proposta não é a Constituição.” (BRASIL, 2017, p. 19).

Como podemos perceber, o exemplo acima procura contestar a teoria por trás do teto trazendo o fato de que há debate mesmo entre os estudiosos do tema sobre se o congelamento deve existir ou não. Já o ADI 5715 procura contestar a teoria por trás do teto afirmando que o congelamento partiu de um diagnóstico causal incorreto:

[...] O Poder Executivo estabeleceu abordagem ao problema que reduziu o conteúdo de direitos e garantias sociais materializados em gastos primários, tornando estes gastos um problema fiscal estrutural. Operou-se, assim, verdadeira descontextualização dos reais fatores que levaram a recentes resultados fiscais negativos na sua correlação com as receitas arrecadas pelo Estado (queda de arrecadação, aumento da taxa de juros e retração do PIB). (BRASIL, 2017, p. 46).

O ADI 5643 seguiu uma linha semelhante:

[...] as razões apresentadas pelo governo e pelo legislador derivado, são inconsistentes em razão de que a crise radica na desaceleração da economia como fenômeno que atinge a todos os países, levando a que obtenham níveis de crescimento baixo ou até recessão, como o caso do Brasil, isto somado às desonerações fiscais equivocadas do governo Dilma II, numa aposta feita que no entanto não deu certo, levando à enorme queda nas receitas e nas arrecadações tributárias da UNIÃO. Estes aspectos são a base da crise, não havendo em sua formação descontrolado ou explosão de gastos públicos como argumentado. (BRASIL, 2017, p. 10-11).

Os dois ADIs acima afirmam claramente que o diagnóstico por trás do congelamento está incorreto, retirando o aumento dos gastos como principal causa de uma suposta crise fiscal. Importante notar que tanto o ADI 5643, quanto o 5715 possuem uma forma semelhante de visão das contas públicas, em ambos o déficit é visto como algo negativo para as políticas públicas, no ADI 5643, déficit é equacionado à crise. Por fim, o ADI 5680 contraria a ideia econômica de que o Teto impulsionaria o crescimento econômico. Conforme se lê no documento: “[...] A atuação redistributiva estatal fortalece o crescimento econômico no longo prazo [...]” (BRASIL, 2017, p. 19). Posteriormente, o ADI 5680 continua:

[...] O papel dos gastos públicos é fundamental para diminuir diferenças abissais na distribuição de renda. E eles são mais efetivos, exatamente, onde são maiores em relação ao PIB. Algo que acontece nos países mais desenvolvidos, onde os gastos públicos permitem que o Estado exerça tarefas constitucionais como disponibilizar serviços públicos básicos e a provisão de direitos individuais e sociais. E não é difícil perceber que as consequências do Novo Regime Fiscal para a realização dessas tarefas por parte do Estado brasileiro são extremamente negativas. (BRASIL, 2017, p. 21).

De acordo com o ADI 5680, a redução da desigualdade aumenta o crescimento econômico, essa redução é feita principalmente a partir de gastos públicos, a Emenda 95/2016 congela os gastos, então a Emenda compromete o crescimento econômico.

Tomando as ações judiciais impostas contra a EC do Teto, os principais argumentos são que o congelamento comprometeria os direitos fundamentais, viola a separação dos poderes, não respeitou o ordenamento jurídico-processual, é antidemocrático e a teoria econômica por trás do congelamento é contestável. Quanto à forma de tratamento das contas públicas, os ADIs que chegam a tratar mais dessa linha mantêm a ideia de uma necessidade de equilíbrio fiscal. Até o momento, apenas o ADI 5643 de 2017 foi julgado indeferido, os demais ainda não se encontram em trânsito em julgado.

Na seção a seguir serão tecidos comentários sobre as argumentações contrárias e a favoráveis às duas medidas, Teto de gastos e LRF, e serão elencadas semelhanças e diferenças entre os dois posicionamentos, além de tentarmos identificar a quais ideias econômicas são remetidos os argumentos.

### 3.5 COMENTÁRIOS SOBRE OS ARGUMENTOS CONTRÁRIOS E FAVORÁVEIS

É possível perceber que tanto os proponentes como os contrários às duas normas, mantêm a ideia da necessidade do equilíbrio fiscal. Nas justificativas do teto (BRASIL, 2016), afirma-se que o congelamento seria a medida para impedir o colapso fiscal em virtude das despesas terem crescido num ritmo mais acelerado que as receitas. O ADI 5680 (2017) contra o Teto deixa claro sua afirmação da necessidade das receitas tributárias para atender as despesas. Nos itens 2 e 6 das justificativas da LRF (BRASIL, 1999) há uma grande preocupação com a redução do endividamento público e do déficit público, no item 6 do ADI 2238 contra a LRF são

mencionadas alternativas para alcançar o equilíbrio fiscal que não foram consideradas na LRF. No sentido de equilíbrio das contas públicas, portanto, os proponentes e os opositores nas duas normas se assemelham.

No caso da LRF, a diferença dos lados estaria em que, enquanto os defensores afirmam que a lei é uma medida necessária e suficiente para a redução do déficit e do endividamento público, os contrários afirmam que a lei desconsiderou cenários e medidas que poderiam ser adotados para o equilíbrio das contas. Podemos evidenciar esse cenário nas justificativas da LRF e no ADI 2238. Conforme consta nas justificativas:

6. Entendemos que a combinação desse ambiente fiscal mais favorável com a aprovação de uma norma que estabelece princípios norteadores da gestão fiscal responsável, que fixa limites para o endividamento público e para expansão de despesas continuadas, [...], é a condição necessária e suficiente para a consolidação de um novo regime fiscal no País, compatível com a estabilidade de preços e o desenvolvimento sustentável. (BRASIL, 1999, p. 10145).

Em relação ao ADI 2238 contrário a LRF:

02. Dessa forma, mesmo que o Estado, Município ou Distrito federal disponha de receitas suficientes para assumir tais despesas continuadas, se essas receitas não forem decorrentes de um "aumento permanente" [...] ou da "redução permanente de despesas", o administrador daqueles entes federativos estará proibido de contratar, por exemplo, novos servidores." (BRASIL, 2000, p. 31-32).

Ainda criticando o art 17 da LRF:

06. [...] Outros mecanismos que aumentam a receita não foram sequer considerados, nem o aprimoramento da máquina governamental no combate à sonegação; nem a elevação do valor absoluto dos tributos, decorrente do aumento da produtividade econômica; nem a elevação da arrecadação decorrente de medidas que minorem o desemprego, nenhuma dessas ou de quaisquer outras formas de se ampliar a arrecadação foram contempladas. (BRASIL, 2000, p. 29).

No caso do Teto, a diferença estaria que, enquanto os proponentes afirmam que há uma imprescindibilidade na medida, os contrários contrariam o diagnóstico econômico presente nas justificativas do Teto e, principalmente, contestam as consequências sociais do congelamento. Retomando as afirmações dos proponentes da EC do Teto:



No período 2008-2015, essa despesa cresceu 51% acima da inflação, enquanto a receita evoluiu apenas 14,5%. Torna-se, portanto, necessário estabilizar o crescimento da despesa primária, como instrumento para conter a expansão da dívida pública. Esse é o objetivo desta Proposta de Emenda à Constituição. (BRASIL, 2016, P. 4).

Como já mencionamos, para os proponentes, essa contenção seria necessária para redução da taxa de juros, e assim aumento do investimento, aumentando a produção e o emprego, a ideia do *crowding out*. Nas palavras dos proponentes:

[...] A implementação dessa medida: aumentará previsibilidade da política macroeconômica e fortalecerá a confiança dos agentes; eliminará a tendência de crescimento real do gasto público, sem impedir que se altere a sua composição; e reduzirá o risco-país e, assim, abrirá espaço para redução estrutural das taxas de juros. (BRASIL, 2016, p. 5).

E continuam os proponentes do teto:

Numa perspectiva social, a implementação dessa medida alavancará a capacidade da economia de gerar empregos e renda, bem como estimulará a aplicação mais eficiente dos recursos públicos. Contribuirá, portanto, para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e cidadãs brasileiro. (BRASIL, 2016, p. 5).

Em relação aos contrários do teto, além da defesa, feita pelo ADI 5680, de que a redução da desigualdade social pelos gastos públicos auxilia no crescimento, e que o país ainda apresenta uma abissal desigualdade social, como já apresentado, temos a seguinte afirmação contida no ADI 5643:

[...] as razões apresentadas pelo governo e pelo legislador derivado, são inconsistentes em razão de que a crise radica na desaceleração da economia como fenômeno que atinge a todos os países, levando a que obtenham níveis de crescimento baixo ou até recessão, como o caso do Brasil, isto somado às desonerações fiscais equivocadas do governo Dilma II, numa aposta feita que no entanto não deu certo, levando à enorme queda nas receitas e nas arrecadações tributárias da UNIÃO. Estes aspectos são a base da crise, não havendo em sua formação descontrole ou explosão de gastos públicos como argumentado. (BRASIL, 2017, p. 10-11).

Ou seja, por um lado, para uma parcela dos contrários, medidas que visem aumentar a arrecadação, como reversão de desonerações, seriam mais adequadas para lidar com o desequilíbrio fiscal do que o congelamento de gastos. Por outro lado, há um consenso entre os opositores do congelamento de que a medida não

melhorará a condição de vida da população, mas o oposto, como exemplificado no ADI 5658:

[...] O congelamento estabelecido pela Emenda Constitucional n. 95/2016 abarca também os gastos com educação e saúde. O aumento da população fará com que os gastos públicos *per capita* nas áreas de saúde e educação sejam, na verdade, progressivamente reduzidos. [...] A perspectiva é de sério comprometimento das bases materiais que permitem a efetivação desses direitos, providos de máxima fundamentalidade. As promessas contidas na Constituição, relativas à promoção da dignidade da pessoa humana, perdem sua normatividade e tendem a se converter em meros artifícios simbólicos. (BRASIL, 2017, p. 8).

Em relação aos grupos favoráveis, nas duas justificativas encontramos a afirmação que as medidas são necessárias para uma melhora do cenário social, no caso da LRF, é uma medida necessária e suficiente para o alcance do desenvolvimento sustentável, por mais abrangente que isso possa significar, no caso do teto, uma medida necessária para a capacidade de gerar empregos, renda e melhorar a eficiência dos gastos públicos. É interessante notar que, em relação aos favoráveis, a mera proposição do congelamento nega a afirmação da LRF ser suficiente para gerar o desenvolvimento sustentável, se incluso em desenvolvimento sustentável a geração de emprego e renda na sociedade. Como mencionado, nenhum dos proponentes e contrários nega a ideia do governo necessitar de fundos para, então, gastar, sendo que os opositores às duas medidas, no máximo, mencionam alternativas ignoradas pelas normas.

A busca pela contínua redução do endividamento público, que se encontra presente nas proposições das duas normas, pode remeter à ideia neoliberal do *crowding out* no seguinte sentido: quanto menor a dívida pública, menor o dreno de poupança pelo governo e menor a taxa de juros, fazendo com que o investimento aumente. Outra ideia neoliberal que pode remeter é a da dívida pública onerar as gerações futuras, no sentido de que os impostos terão de ser maiores no futuro para que possa pagar a dívida realizada no passado, como se a dívida fosse uma máquina do tempo e transportasse recursos do futuro para o presente.

Apesar da proposta da LRF não trazer de forma explícita o raciocínio do *crowding out* ou o pretexto da dívida onerar gerações futuras, sua preocupação em reduzir a dívida pública por meio do equilíbrio fiscal possui como finalidade a estabilidade de preços e o desenvolvimento sustentável. Relacionar o equilíbrio fiscal à estabilidade de preços se aproxima da ideia de que um déficit, financiado por

emissão de moeda, geraria inflação e perda do poder de compra da população na mesma proporção do déficit -, lembrando que tal ideia pressupõe que a economia normalmente atua em pleno emprego. Caso, no desenvolvimento sustentável, esteja incluído promover o investimento e reduzir um suposto peso da dívida pública nas gerações futuras, poderíamos afirmar, por um lado, que a LRF também se baseia nas ideias de *crowding out* e de não onerar gerações futuras. Por outro lado, o raciocínio do *crowding out* pode ser encontrado explicitamente nas justificativas da emenda do teto:

[...] Entre as consequências desse desarranjo fiscal, destacam-se os elevados prêmios de risco, a perda de confiança dos agentes econômicos e as altas taxas de juros, que, por sua vez, deprimem os investimentos e comprometem a capacidade de crescimento e geração de empregos da economia. (BRASIL, 2016, p. 4).

Retomando a oposição das duas normas, no item 3 do ADI 2238 contra a LRF, afirmou-se que créditos suplementares podem ser usados para apoiar produção agrícola ou a industrialização do país, como mecanismo de estabilidade social. Podemos extrair daqui que há no ADI a ideia que o déficit público pode trazer benefícios permanentes para a sociedade, contrariando a noção de onerar gerações futuras. Já se distanciando da aceitação do déficit, no item 6 do ADI 2238 afirmou-se que “[...] nem a elevação da arrecadação decorrente de medidas que minorem o desemprego, nenhuma dessas ou de quaisquer outras formas de se ampliar a arrecadação foram contempladas” (BRASIL, 2000, p. 6), o que, implicitamente, é uma negação da ideia de *crowding out*, pois acredita-se que o governo pode realizar medidas para reduzir o desemprego, e não apenas substituir emprego privado por emprego público.

Também encontramos a rejeição ao *crowding out* nos opositores à EC do Teto. Conforme o ADI 5680, a despesa primária, ao reduzir a desigualdade social, incentiva o crescimento econômico no longo prazo. Nesse sentido, o aumento da despesa primária não promove uma retirada de renda dos demais agentes, muito menos cria um peso à geração futura, ao invés disso, aumenta a renda total da sociedade ao longo do tempo.

Sintetizando, podemos dizer que tanto os opositores e os proponentes das medidas acreditam que o Estado deve arrecadar fundos para então gastar<sup>51</sup>, mas discordam quanto ao efeito do gasto. Enquanto os propositores usam a noção de *crowding out*, de que a despesa pública substitui a atividade privada, os opositores se apegam a noção de que o Estado pode induzir o crescimento do emprego e renda pelos seus gastos.

Até agora vimos que, nas duas medias, os dois lados do espectro político partem da ideia de uma necessidade de orçamento equilibrado, algo condizente com o neoliberalismo, mas esta não é a única forma de interpretar as contas do governo. Como vimos, Abba Lerner, já na década de 1940, tratava o orçamento público de uma forma diversa, abrindo mão da necessidade de equilíbrio de contas. As ideias de Lerner foram precursoras da MMT (modern money theory), que interpreta o dinheiro e os gastos do governo de uma forma diametralmente oposta ao neoliberalismo.

Relembrando sucintamente as principais ideias da MMT apresentadas na seção 2.4, o Estado é a fonte original do dinheiro, o gasto do governo, portanto, precede a arrecadação. A imposição dos tributos não se constitui em fonte de financiamento dos gastos públicos, mas como instrumento para criar demanda por dinheiro, sendo que os gastos do Estado são financiados pela criação de dinheiro, enquanto a arrecadação é uma destruição de moeda. O déficit de um agente é o superávit de outro, se o governo está em déficit, o não governo se encontra em superávit, sendo que não há nenhuma necessidade específica do governo equilibrar suas contas. As decisões de gasto dos agentes acabam determinar as vendas dos fornecedores, suas receitas, conseqüentemente suas rendas, o quanto será produzido e, portanto, o volume total de recursos empregados, incluindo aqui a força de trabalho, ideia chamada de princípio da demanda efetiva. As economias normalmente apresentam desemprego, não por causa de uma taxa natural, mas porque geralmente o volume da demanda agregada dos agentes é insuficiente para empregar toda a força de trabalho.

Nas seções seguintes exploraremos a LRF e a EC do Teto a partir das ideias contidas na MMT.

---

51 O debate entre os opositores e defensores nas duas medidas se assemelha ao debate sobre o orçamento americano, apresentado por Stephanie Kelton (2020) no livro *the deficit myth*

### 3.6 UMA ANÁLISE DA LRF E DA EC DO TETO À LUZ DA MMT

Tomando o princípio da demanda efetiva em conjunto com as ideias da criação e destruição da moeda, tanto a LC 101/2000 (LRF) quanto a EC 95/2016 (Teto de gastos) são normas contrárias ao crescimento econômico, à geração de renda e geração de emprego. Para desenvolvermos melhor esta afirmação, seria importante recapitular os principais pontos das duas normas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal traz em seu art. 17 que toda incursão de despesa contínua por parte do governo deve ser compensada por um aumento permanente de receita ou por uma redução permanente de despesa, o parágrafo §5º do mesmo art. até obriga que a medida compensatória deve ocorrer antes da incursão da despesa contínua. O art. 14 da LRF também obriga que subsídios que decorram de renúncia já estejam previstos e não afetem as metas de resultados fiscais, ou sejam acompanhados por medidas de compensação.

A EC 95/2016, em seu art. 107, limita a despesa primária ao valor igual à despesa primária do ano anterior corrigida pelo IPCA 12 meses de junho do ano anterior. Esta regra possui vigência por 20 anos, ou seja, até 2036 fica válida esta emenda. Resumidamente, a Emenda 95/2016 congela a despesa primária em termos reais por 20 anos.

Como vimos nas justificativas de seus projetos, ambas as normas objetivam o equilíbrio fiscal, colocando-o como necessário para o desenvolvimento econômico do país. Ambas também partem de uma noção que a dívida pública, nos patamares que se encontrava em suas respectivas épocas de aprovação das normas, encontrasse em um nível demasiado alto, sendo necessário sua diminuição para criar e manter condições econômicas favoráveis à população, como estabilidade de preço, geração de emprego e crescimento econômico. Essas ideias, de que são necessárias medidas de contenção de gastos para que se possa reduzir a dívida pública ao longo do tempo, partem do raciocínio de usar o superávit primário para ir amortizando a dívida.

Recapitulando as ideias sobre a origem e funcionamento do dinheiro presentes na MMT, o dinheiro é uma criação do Estado, o governo federal cria dinheiro por meio dos seus gastos e destrói moeda por meio da tributação, ele não necessita da tributação ou de títulos da dívida pública para pagar por suas compras. Não há como o governo obter fundos de moeda estatal que ainda não foi emitida. O

gasto público precisa, portanto, anteceder a arrecadação para que se exista moeda a ser arrecadada. A EC do Teto e a LRF partem do raciocínio inverso do funcionamento do dinheiro e busca por superávits nas contas públicas apenas.

Se o governo federal emite a moeda, ele pode estabilizar a dívida pública em qualquer patamar a qualquer momento, não necessitando equilíbrio de contas ou teto de gastos para tal. Kelton (2020) exemplificou este poder ao apontar que, em um curto espaço de tempo, o Japão amortizou 50% da sua dívida interna sem precisar de vinte anos ou de uma lei de equilíbrio fiscal para tal. A criação de leis que limitam os gastos do governo ou déficit público, com o intuito de utilizar eventuais superávits para pagar a dívida pública, desconsidera o poder da emissão de moeda por parte do Estado, e a consequente implicação que a dívida pública pode ser amortizada a qualquer momento.

Como vimos em Wray (2003) e Mosler (2018), como o governo impõe tributos a serem pagos em sua moeda, o governo federal precisa primeiramente gastar, colocando sua moeda em circulação, para conseguir arrecadar os tributos, através da moeda que ele colocou em circulação. Neste sentido, o art. 17 da LRF, principalmente em seus parágrafos 2º e 5º, consideram o sentido oposto da circulação do dinheiro, pois neste art. 17 e em seus parágrafos encontramos que toda a despesa permanente deve ser acompanhada de medida anterior de compensação, seja uma redução permanente em outra despesa ou aumento permanente de arrecadação. Em outras palavras, o art. 17 da LRF considera que o dinheiro flui do privado para o público, quando a MMT afirma que ele flui do público para o privado. Mesmo que uma pessoa utilize um empréstimo bancário para pagar um imposto, o banco terá que fornecer a moeda estatal para quitar o imposto.

Tomando a linha inserida no art. 17 da LRF, se o governo federal arrecadar para depois gastar, alguns integrantes do grupo não governamental terão de se desfazer de ativos (bens, imóveis ou títulos) acumulados anteriormente para então o governo gastar, realizando um novo fluxo de dinheiro no mesmo montante para o setor não governamental, isso não quer dizer que os que abriram mão de ativos serão os que receberão o novo fluxo. No caso de uma despesa compensar a outra, um grupo perderá um fluxo de dinheiro para outro grupo receber, lembrando que esta é apenas uma limitação legal criada no governo FHC, e não uma regra do funcionamento geral da economia.

Pode-se argumentar que o importante é o resultado, independente do meio ou da lógica a qual se partiu. Neste sentido, se a EC do Teto e a LC 101/2000 estão cumprindo seus objetivos, o pensamento econômico por trás é indiferente. Em relação a este ponto, convém recapitular os objetivos das duas normas contidos em seus projetos de lei. Retomando o item 6 das justificativas da LRF:

6. Entendemos que a combinação desse ambiente fiscal mais favorável com a aprovação de uma norma que estabelece princípios norteadores da gestão fiscal responsável, que fixa limites para o endividamento público e para expansão de despesas continuadas [...] é a condição necessária e suficiente para a consolidação de um novo regime fiscal no País, compatível com a estabilidade de preços e o desenvolvimento sustentável. (BRASIL, 1999, p. 10145).

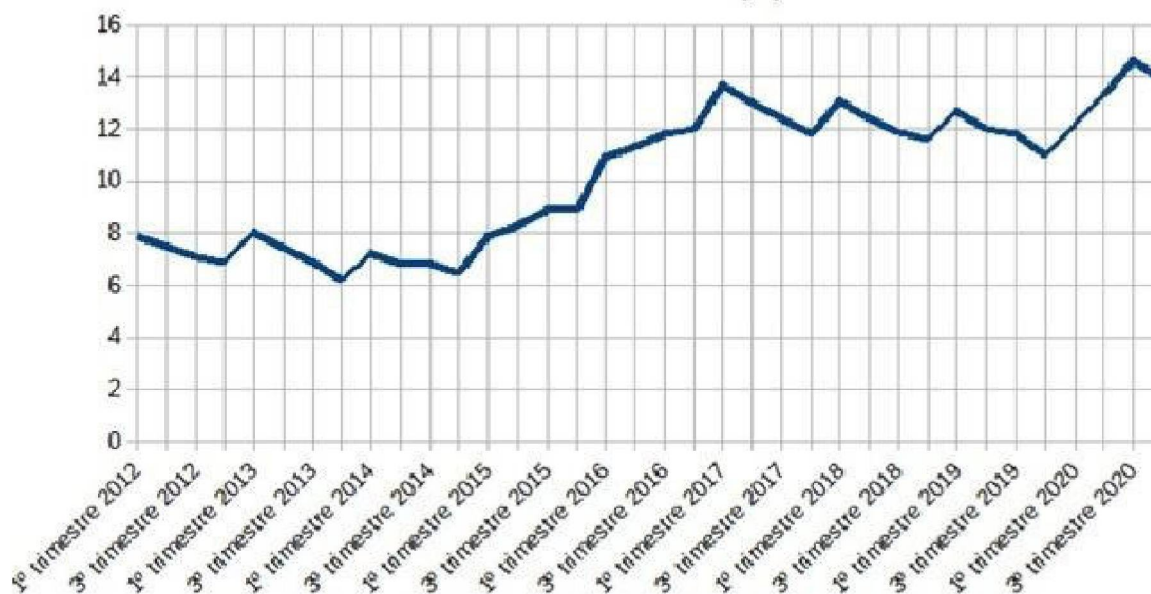
Desenvolvimento sustentável é um termo vago, que pode ter vários sentidos. Se considerarmos, por um lado, uma parte do desenvolvimento sustentável como a melhora das condições materiais de vida da população, a LRF dificilmente auxiliaria no desenvolvimento, sendo mais um entrave a este, afinal, pelo art. 17, é uma norma que obriga um grupo a abrir mão de seus ativos ou perder um fluxo de renda para que este mesmo, ou outro grupo, receba um novo fluxo de renda da mesma magnitude.

Por outro lado, a EC do Teto é mais objetiva nos resultados sociais que busca alcançar:

Faz-se necessária mudança de rumos nas contas públicas, para que o País consiga, com a maior brevidade possível, restabelecer a confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública. É importante destacar que, dado o quadro de agudo desequilíbrio fiscal que se desenvolveu nos últimos anos, esse instrumento é essencial para recolocar a economia em trajetória de crescimento, com geração de renda e empregos (BRASIL, 2016, p. 4).

Sobre a geração de empregos, um dos objetivos do Teto, convém tomar os dados da taxa de desocupação do IBGE.

GRÁFICO 2 – TAXA DE DESOCUPAÇÃO, NA SEMANA DE REFERÊNCIA, DAS PESSOAS DE 14 ANOS OU MAIS DE IDADE (%)



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral 2012-2020 - IBGE

Podemos ver que, em 2016, o desemprego encontrava-se em ascensão, e nos anos seguintes não houve retorno da taxa de desocupação. Até o primeiro trimestre de 2015, o desemprego oscilava entre 6% e 8%, após 2017, o desemprego subiu para 14%. Não é possível afirmar, portanto, que a EC do Teto recolocou o país numa trajetória de geração de emprego. É até possível afirmar que, depois da aprovação do Teto, o desemprego passou a oscilar em patamares maiores dos que se encontrava antes.

Lembrando o princípio da demanda efetiva, uma ideia abraçada por Mitchell, Wray e Watts (2016), as decisões de gastos determinam o nível de produção, renda e emprego da economia. O governo é um dos agentes consumidores dentro da economia. Ao congelar em termos reais sua despesa primária por vinte anos, ou seja, congelar o valor total dos gastos em bens e serviços do governo por duas décadas, a capacidade de geração de políticas de emprego, crescimento do PIB e renda, encontra-se comprometida, pois o governo não pode demandar mais serviços ou produtos do que já demanda. A EC de Teto, sozinha, cria um cenário em que não haveria um volume agregado maior de compras e contratações por parte do governo, limitando, dessa forma, a capacidade de geração de emprego, renda e crescimento econômico por parte do Estado. Pode-se afirmar que o congelamento real é um dos fatores que auxiliaram a manter o desemprego em patamares mais elevados que os observados até 2015.



Para ilustrar tal limitação, consideremos um aumento de contratações públicas de postos de serventes de limpeza: as empresas contratadas pelo governo terão de empregar mais serventes, comprar mais uniformes e materiais de limpeza. Isto acaba aumentando a demanda nas indústrias relacionadas à produção de materiais de limpeza e uniformes, bem como nos setores relacionados ao consumo dos trabalhadores, em virtude dos novos salários pagos à força de trabalho contratada. Este aumento de demanda leva a incrementos de produção, compras e contratações nos ramos relacionados, levando, portanto, a movimentação de várias cadeias produtivas. Este efeito, chamado de multiplicador keynesiano, não é infinito, pois parte da renda recebida pelos agentes envolvidos é poupada, bem como uma parcela da nova demanda pode ter sido atendida por estoques de mercadorias que não serão repostos. A EC do teto, ao impedir o aumento do volume agregado de contratações públicas, limita toda a geração de emprego, renda e produção que poderia ser aumentada a partir do multiplicador keynesiano das compras públicas.

Ressalta-se que o cenário acima depende de que o governo siga as duas normas e, em virtude da situação de calamidade pública nacional causada pela Covid-19, a União, através da EC 106/20, declarou regime extraordinário fiscal para o enfrentamento da Covid, o que suspende diversas restrições orçamentárias legais para os gastos contra a pandemia, vejamos:

Art. 3º Desde que não impliquem despesa permanente, as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita. (BRASIL, 2020, p. 1).

É possível afirmar que essas suspensões das restrições da LRF, como as condições do Art. 17 sobre o incremento de despesas contínuas, também se estenderam para o Teto de Gastos. O fim da restrição, no entanto, não quer dizer que o governo federal atual abriu mão das ideias por trás do Teto e da LRF. Neste sentido, em uma nota informativa conjunta de abril de 2021, as consultorias orçamentárias do senado e da câmara de deputados informaram sobre os vetos ao orçamento 2021 realizados pelo poder Executivo:

O Executivo ainda promoveu, por meio do Decreto nº 10.686, de 22 de abril de 2021, bloqueio administrativo de R\$9.285.430.574 em suas despesas discricionárias (RP 2), que será detalhado no item 3. Com isso, o ajuste total de R\$ 29.053.050.414, indicado pelo Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias Extemporâneo de abril de 2021 como necessário para o cumprimento do Novo Regime Fiscal –NRF (Teto de Gastos), foi atingido. (BRASIL, 2021, p. 1).

Ao detalhar os vetos e bloqueios, encontramos na nota informativa mencionada que, em plena pandemia, o poder Executivo vetou 2,2 bilhões de recursos ao ministério da saúde (BRASIL, 2021, p. 7). Especificamente sobre a situação da saúde, a Fiocruz, que participou ativamente do processo de vacinação contra a Covid-19, manifestou-se contra o Teto já em 2016:

No conhecido quadro de subfinanciamento do setor saúde, em que os gastos totais atingiram, em 2013, 8% do PIB, sendo apenas 45% de origem pública, ao contrário de outros países com sistemas universais em que essa parcela chega a 70%, o congelamento - [...] - dos gastos em saúde, caso aprovada a PEC 241, levará a uma redução das ações atuais e à impossibilidade de atender novas demandas com impactos calamitosos. (FIOCRUZ, 2016, p. 3).

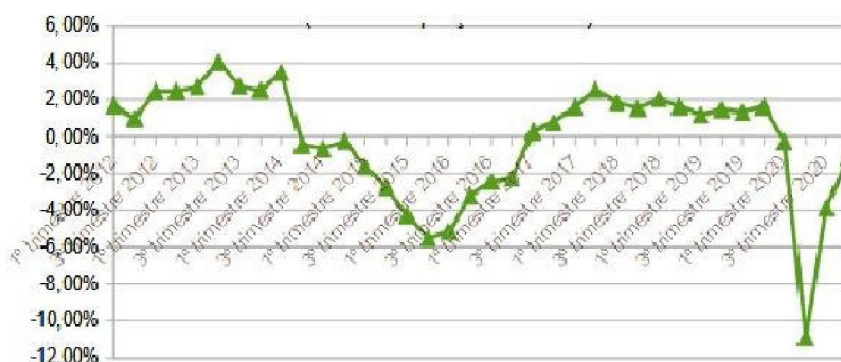
Tomando a MMT, bem como a manifestação da Fiocruz, torna-se irracional o apego, a ponto de vetar recursos à saúde, às restrições autoimpostas de gastos quando o país encontra-se em extrema necessidade de aumentar o volume de atividades relacionadas à saúde pública, ainda mais considerando a EC 106/20, que retirou essas amarras para o enfrentamento da Covid-19. Ressalta-se que, pelo dado da evolução da taxa de desocupação trazido anteriormente (IBGE, 2012-2020), o desemprego involuntário desde 2016 vem oscilando acima de 10% da população economicamente ativa, o Brasil, portanto, não se encontra numa situação de pleno emprego dos recursos, de modo que o governo teria de escolher entre aumentar o investimento na saúde, ou diminuir o investimento em educação.

Havendo disponibilidade de recursos físicos mostrados pelo desemprego, e considerando a manifestação acima da Fiocruz, já em 2016, sobre os efeitos do Teto na saúde e não sendo mais legalmente necessário com a EC 106/20, a gestão Bolsonaro, apesar de tudo, apegou-se às amarras fiscais, bloqueando e vetando recursos à saúde em prol de um respeito ao teto, enquanto uma pandemia matava, e ainda vem matando, milhares de pessoas no Brasil.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: CONSEQUÊNCIAS, E O QUE PODE SER FEITO?

A perda de uma vida, uma tragédia que por si só já deve ser evitada, também compromete o crescimento econômico. A morte de uma pessoa representa tanto a perda de capacidade produtiva, pois é a perda de força de trabalho, como a perda de um consumidor, que pelo princípio da demanda efetiva, leva a uma menor produção e a um menor nível de emprego. Podemos dizer, então, que o enfrentamento à pandemia, buscando minimizar o número de mortes, é uma medida favorável ao crescimento econômico e à geração de empregos. Em relação à produção, cabe aqui trazer a evolução do crescimento do PIB:

GRÁFICO 3 – CRESCIMENTO DO PIB EM RELAÇÃO AO MESMO TRIMESTRE DO ANO ANTERIOR  
(VALORES A PREÇOS DE 1995)



Fonte: IBGE – contas nacionais trimestrais.

A partir dos dados acima, podemos observar que até o início de 2014, o crescimento do PIB oscilava entre 2% e 4%. Da metade de 2014 até o início de 2017, o crescimento do PIB foi negativo, enquanto que, do segundo trimestre de 2017 até 2019, o crescimento oscilou entre 0% e 2%. A partir de 2020, ano marcado pela pandemia, o Brasil retorna a períodos de crescimento negativo. Com exceção de 2020, em virtude da EC 106/2020, em todo o período observado, a LRF encontrava-se vigente, enquanto que o Teto passou a vigor a partir de 15/12/2016 e foi suspenso em 2020.

No período em que as duas leis se encontravam válidas, tivemos crescimentos negativos em 2017, seguidos por crescimentos oscilantes entre 0% e 2%, significativamente menores que no período de 2012 a 2014. Mesmo em 2020, ano no qual a EC 106/2020 possibilitou o governo aumentar consideravelmente seus

gastos na saúde para combate ao Covid-19, a gestão Bolsonaro optou por manter um comportamento de fidelidade ao Teto, levando a um novo período de crescimento negativo.

Pela MMT, a presença de desemprego é um sinal de que a economia poderia aumentar a produção fornecendo postos de trabalho aos desempregados, no entanto a demanda agregada não foi suficientemente grande para justificar a geração desses postos. O governo, como demandante e emissor da moeda, não gastou o suficiente para fornecer oportunidades de emprego a todos

Como o desemprego encontra-se acima de 6% desde 2012, podemos afirmar que o Estado poderia ter impulsionado um crescimento econômico maior e reduzido o desemprego se não fossem as próprias amarras legais que se impôs. Com o aumento dessas amarras, a partir de 2016, através da EC do Teto, o desemprego aumentou e o crescimento econômico nunca retornou aos patamares anteriores a 2014. Revogando-se a LRF e a EC do Teto, o governo federal poderia gerar déficits em volume e duração suficiente para garantir o pleno emprego, haveria possibilidade legal, por exemplo, para a implantação do programa de pleno emprego sugerido por Wray (2003). Possibilidade legal, no entanto, não é o suficiente se a gestão vigente ainda se agarra a paradigmas de contenção de gastos, mesmo com a suspensão deles para combater a Covid-19.

Considerando a morte de milhares de pessoas que poderiam ter sido evitadas com gastos para aprimoramento da saúde pública, e considerando o desemprego persistente e crescente ao longo dos anos desde 2012, torna-se necessário a divulgação das ideias da MMT para o maior número de pessoas possível, de modo a enfraquecer politicamente as correntes autoimpostas ao orçamento público, que arbitrariamente previnem a melhora de vida da população.

A partir dos dados coletados, podemos dizer que a constitucionalização de restrições fiscais no Brasil não se mostrou uma forma de geração de emprego e crescimento econômico, muito menos de melhora da qualidade de vida da população, tal como previam seus proponentes. Como mencionado, no período de vigência conjunta da EC do Teto e da LRF, o Brasil apresentou um desemprego maior ou igual à 10%, com crescimento em picos em 2% e presença de redução da produção. Além disso, a busca pelo respeito aos controles autoimpostos de gastos atuaram como impeditivos ao combate da pandemia.

Tal como Wagner e Buchanan (2000) afirmaram na década de 1970 que havia um pensamento econômico consolidado na mente do público que impedia a melhora das condições de vida da população, podemos dizer que hoje há um pensamento econômico consolidado que impede essa melhora, e é a interpretação neoliberal do orçamento público. Como vimos nas proposições da LRF e do Teto de Gasto, bem como nos seus respectivos ADIs, a interpretação neoliberal das finanças governamentais é unânime entre os proponentes e os opositores das duas normas.

Poderíamos então modificar o argumento de Wagner e Buchanan (2000) e afirmar que hoje seria necessário a imposição constitucional de normas que obriguem a geração de emprego independente do resultado fiscal, uma espécie de constitucionalização da primeira lei das finanças funcionais, pois mesmo com a suspensão das amarras autoimpostas, o atual governo ainda procurou respeitar elas. A divulgação das ideias da MMT é essencial para a efetivação dessa proposição.

## REFERÊNCIAS

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. A financeirização do capitalismo e a geração de pobreza, Cadernos do Desenvolvimento, Ano. 2, n.3 Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2007

BINDSEIL, Ulrich. **Monetary policy implementation**. Berlin: Banco Central Europeu, 2013.

BLYTH, Mark. **Austeridade**: a história de uma ideia perigosa. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

BRASIL. Constituição (2016). **Proposta de Emenda à Constituição Nº 241, de 2016**. Brasília, 15 jun. 2016. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>>. Acesso em: 22 mar. 2020

BRASIL. Constituição (2020). **Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020**. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Brasília, 7 mai. 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc106.htm#art11](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc106.htm#art11). Acesso em: 05 mai. 2021

BRASIL. Flavio Diogo Luz, Wagner Primo Figueiredo Jr.. Congresso Nacional. **PLOA 2021 Vetos ao Projeto de Lei Orçamentária para 2021**. Brasília, 2021. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2021/notas\\_tecnicas/Informativo\\_Conjunto\\_Vetos.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2021/notas_tecnicas/Informativo_Conjunto_Vetos.pdf) . Acesso em 17 ago. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, 5 maio 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm). Acesso em: 6 ago. 2021.

BRASIL. **Projeto de lei complementar nº 18, de 18 de março de 1999**. Regula o art. 163, incisos I, II, III e IV e o art. 169 da Constituição Federal, dispõe sobre princípios fundamentais e normas gerais de finanças públicas e estabelece o regime de gestão fiscal responsável, bem assim altera a lei complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, DF: Câmara de Deputados, ano 139, n. 47, p. 10132-10146, 18 mar. 1999.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238**. Partido Comunista do Brasil e outros. Lei complementar 101 de 2000. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, 04 jul. 2000.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5633**. Associação dos Magistrados Brasileiros e outros. Emenda Constitucional nº 95 de 2016. Relator: Ministra Rosa Weber. Brasília, 16 dez. 2016.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5643.** Federação Nacional dos Servidores e Empregados Públicos Estaduais e do Distrito Federal. Emenda Constitucional nº 95 de 2016. Relator: Ministra Rosa Weber. Brasília, 23 jan. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5655.** Associação Nacional Dos Membros Do Ministério Público e outros. Emenda Constitucional nº 95 de 2016. Relator: Ministra Rosa Weber. Brasília, 13 fev. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5658.** Partido democrático trabalhista. Emenda Constitucional nº 95 de 2016. Relator: Ministra Rosa Weber. Brasília, 15 fev. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5680.** Partido Socialismo e Liberdade. Emenda Constitucional nº 95 de 2016. Relator: Ministra Rosa Weber. Brasília, 24 mar. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5715.** Partido Dos Trabalhadores. Emenda Constitucional nº 95 de 2016. Relator: Ministra Rosa Weber. Brasília, 05 jun. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5734.** Confederação nacional dos trabalhadores em educação. Emenda Constitucional nº 95 de 2016. Relator: Ministra Rosa Weber. Brasília, 23 jun. 2017.

BUCHANAN, James M., Wagner, Richard E.. **Democracy in deficit:** the political legacy of lord keynes. 8. ed. Nova York: Academic Press, Inc, 2000.

BUCHANAN, James M; Wagner, Richard E. **Public Debt in Democratic Society.** Washington, DC: American Enterprise Institute, 1967 ;

BUCHANAN, James M. The balanced budget amendment: Clarifying the arguments. In: Rowley C.K. (eds) **Constitutional Political Economy in a Public Choice Perspective.** Springer, Dordrecht, 1997.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **Fiocruz divulga carta A PEC 241...** 2016. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/fiocruz-divulga-carta-pec-241-e-os-impactos-sobre-direitos-sociais-saude-e-vida>. Acesso em: 22 mar. 2020.

FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose D.. **Free to Choose.** Nova York: Hacourt Brace Jovanovich, 1980.

FRIEDMAN, Milton. Neoliberalism and Its Prospects. **Farmand**, Oslo, p. 89-93, 17 fev. 1951

GOODHART, Charles. **Whatever became of the Monetary Aggregates?** Londres: Queen Mary College, 2007.

GRAEBER, David. **Debt: the first 5000 years**. Nova York: Melville House Publishing, 2011.

HENRY, John F.. The Ideology of the Laissez Faire Program. **Journal Of Economic Issues**, Germantown, NY, v. 42, n. 1, p. 209-224, mar. 2008.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Taxa de desocupação, na semana de referência, das pessoas de 14 anos ou mais de idade (%)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/4095>. Acesso em: 29 abr. 2021.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Contas Nacionais Trimestrais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6612>. Acesso em: 07 mai. 2021.

KALECKI, Michal. **Aspectos políticos do pleno emprego**. 2018. Disponível em: <https://vermelho.org.br/2018/05/20/aspectos-politicos-do-pleno-emprego/>. Acesso em: 01 maio 2021.

KELTON, S. **The Deficit Myth**. Nova York: Public affairs; 2020.

KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1996.

LERNER, Abba P.. **Economics of employment**. Nova York: McGraw-Hill Book Company, 1951.

LERNER, Abba P. "Functional finance and the federal debt." **Social Research**, vol. 10, no. 1, 1943, pp. 38–51. JSTOR, [www.jstor.org/stable/40981939](http://www.jstor.org/stable/40981939). Acesso em 14 Nov. 2020.

LERNER, Abba P. "The Burden of Debt." **The Review of Economics and Statistics**, vol. 43, no. 2, 1961, pp. 139–141. JSTOR, Disponível em [www.jstor.org/stable/1928663](http://www.jstor.org/stable/1928663). Accessed 25 Nov. 2020.

MIROWSKI, Philip; PLEHWE, Dieter (ed.). **The road from mont pèlerin**. Londres: Harvard University Press, 2009.

MITCHELL, William; WRAY, Randall; WATTS, M. **Modern Monetary Theory and Practice: an introductory text**. Callaghan: Createspace, 2016.

MOSLER, Warren B.. **Full Employment AND Price Stability**. 2018. Disponível em: <http://moslereconomics.com/wp-content/uploads/2019/02/Full-Employment-AND-Price-Stability.pdf>. Acesso em: 17 maio 2021.

REINO UNIDO. Primeira Ministra (1979-1990: Margaret Hilda Thatcher). **Speech to Conservative Party Conference**, Blackpool, Reino Unido, 14 out. 1983. Disponível em: [www.margaretthatcher.org/document/105454](http://www.margaretthatcher.org/document/105454). Acesso em 04 set. 2020.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1996.



Stiglitz, J. (2008) '**The End of Neo liberalism?**', Project Syndicate, disponível em <http://www.projectsyndicate.org/commentary/stiglitz101/English> acesso em 25 de jan. de 2022.

STIGLITZ, Joseph E.. **O mundo em queda livre**: os estados unidos, o mercado livre e o naufrágio da economia mundial. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

TESOURO NACIONAL. **Resultado Primário do Governo Central - Brasil - Anual – Resumida**. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO\\_ANEXO:14421](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:14421) . Acesso em 27 de set. 2021.

WRAY, Randall. **Trabalho E Moeda Hoje**: a chave para o pleno emprego e a estabilidade. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003.