



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E GESTÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICA (FACE)
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS E ATUARIAIS (CCA)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS (PPGCONT)

MARCELLE ALVES DE SANTANA

**A DINÂMICA DA REGRA DE OURO E DA META DE RESULTADO PRIMÁRIO:
UMA ANÁLISE DOS REFLEXOS ORÇAMENTÁRIOS NO EXÉRCITO
BRASILEIRO**

Brasília – DF
2022

MARCELLE ALVES DE SANTANA

**A DINÂMICA DA REGRA DE OURO E DA META DE RESULTADO PRIMÁRIO:
UMA ANÁLISE DOS REFLEXOS ORÇAMENTÁRIOS NO EXÉRCITO
BRASILEIRO**

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília.

Linha de pesquisa: Impactos da Contabilidade no Setor Público, nas Organizações e na Sociedade.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Driemeyer Wilbert

**Brasília/DF
2022**

MARCELLE ALVES DE SANTANA

A DINÂMICA DA REGRA DE OURO E DA META DE RESULTADO PRIMÁRIO:
UMA ANÁLISE DOS REFLEXOS ORÇAMENTÁRIOS NO EXÉRCITO BRASILEIRO

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Marcelo Driemeyer Wilbert
Orientador – PPGCont/UnB

Prof. Dr. Abimael de Jesus Barros Costa
PPGCont/UnB

Prof.^a Dr.^a Kerla Mattiello
Membro Externo/UEM

Prof. Dr. Evaldo Cesar Cavalcante Rodrigues
PPGCont/UnB
Suplente

Brasília/DF
2022

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professora Doutor Lúcio Remuzat Rennó Junior
Decano de Pós-graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas

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

Professor Doutor Jomar Miranda Rodrigues
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, dono da minha vida, por mais uma oportunidade de aprendizado e crescimento pessoal e profissional.

Aos meus queridos e amados pais, vocês são meus maiores exemplos de determinação, amor e força. Muito obrigada por tanto.

A meu amado esposo pela compreensão, paciência e palavras de carinho e incentivo durante essa difícil jornada. Você é minha alegria diária e minha base. Obrigada por trilhar a vida ao meu lado.

Ao professor orientador Doutor Marcelo Wilbert por toda dedicação, paciência e divisão de conhecimentos. Obrigada por conduzir a orientação sempre com leveza e entusiasmo.

Aos Professores membros da banca, Dr. Abimael de Jesus Barros Costa e Dr.^a Kerla Mattiello, pela disponibilidade de tempo para as leituras, contribuições e participação da banca. Muito obrigada!

A todos os professores do PPGCONT que contribuíram para a minha formação e aos queridos colegas de turma.

Aos Capitães Daniela Maia, Madson e Madeira e ao Sargento Diogo, obrigada pelo apoio na obtenção dos dados e por compartilharem pacientemente o conhecimento comigo.

E ao Exército Brasileiro, instituição a qual tenho imenso orgulho de pertencer, por mais essa oportunidade ímpar em minha vida.

RESUMO

Este estudo foi idealizado como consequência da importância das regras fiscais, especificamente da Regra de Ouro e da Meta de Resultado Primário, para o equilíbrio das contas públicas do Governo Federal e para o orçamento disponibilizado às atividades das organizações públicas como o Exército Brasileiro. Com o objetivo geral de investigar a relação da execução orçamentária do Exército Brasileiro com a Regra de Ouro e com a Meta de Resultado Primário no período de 2000 a 2021, foi estabelecido um apanhado documental e bibliográfico bem como análises quantitativas e qualitativas sobre o orçamento e a execução orçamentária da Força Armada em questão. Sobre a gestão da Regra de Ouro, identificaram-se programações condicionadas presentes nos orçamentos autorizados para a Força nos anos de 2020 e 2021, com o fim de custear gastos com despesa de pessoal e outras despesas correntes, o que poderia impactar seu planejamento visto a imprevisibilidade e incerteza dessa variável orçamentária, refletindo nas ações da Força junto à sociedade. Quanto à mecânica da Meta de Resultado Primário e tendo em vista o risco que os contingenciamentos representam às atividades da instituição, reverberando nos serviços relativos à Defesa Nacional, visualizou-se um processo de rigidez da estrutura orçamentária da Força nos últimos anos, o que pode representar, por hipótese, uma medida de proteção em relação às constantes limitações de empenho impostas pelo Governo Federal ao longo de cada exercício financeiro. Ainda sobre a mecânica dessa regra fiscal, percebeu-se uma concentração de empenhos emitidos nos últimos semestres e trimestres como consequência da gestão governamental materializada pelos decretos de contingenciamento o que teria o potencial de influenciar nas contratações da Força e nos restos a pagar inscritos. Ademais, observou-se uma correlação moderada entre a execução orçamentária anual, semestral e trimestral e a inscrição de restos a pagar não processados.

Palavras-chave: Regra de Ouro. Meta de Resultado Primário. Exército Brasileiro. Defesa Nacional.

ABSTRACT

This study was conceived as a consequence of the importance of fiscal rules, specifically the Golden Rule and the Primary Result Target, for the balance of the Federal Government's public accounts and for the budget made available to the activities of public organizations such as the Brazilian Army. With the general objective of investigating the relationship of the Brazilian Army's budget execution with the Golden Rule and with the Primary Result Goal in the period from 2000 to 2021, a documentary and bibliographic survey was established, as well as quantitative and qualitative analyzes on the budget and the budget execution of the Armed Force in question. Regarding the management of the Golden Rule, conditional schedules present in the authorized budgets for the Force in the years 2020 and 2021 were identified, in order to defray expenses with personnel expenses and other current expenses, which could impact their planning given the unpredictability and uncertainty of this budget variable, reflecting on the Force's actions with society. As for the mechanics of the Primary Result Target and in view of the risk that the contingencies represent to the institution's activities, reverberating in the services related to National Defense, a process of rigidity of the Force's budget structure was visualized in recent years, which can represent, by hypothesis, a measure of protection in relation to the constant limitations of commitment imposed by the Federal Government throughout each financial year. Still on the mechanics of this fiscal rule, there was a concentration of commitments issued in the last semesters and quarters as a result of government management materialized by the contingency decrees, which would have the potential to influence the contracting of the Force and the registered remaining payables. In addition, a moderate correlation was observed between annual, semi-annual and quarterly budget execution and the entry of unprocessed payables.

Keywords: Golden Rule. Primary Result Target. Brazilian Army. National Defense.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Vínculo entre OND II, END-5 e AED.....	38
Figura 2 -	Série histórica da composição por área de atuação do governo (função) do Orçamento da União de 2017 a 2021.....	39
Figura 3 -	Evolução orçamentária de 2003 a 2021.....	41
Figura 4 -	Evolução orçamentária de 2003 a 2021.....	41
Figura 5 -	Distribuição geográfica dos comando militares de área.....	44
Figura 6 -	Fluxo dos Restos a Pagar Processados e Restos a Pagar Não Processados.....	79
Figura 7 -	RP inscritos no Governo Federal de 2001 a 2021.....	80
Figura 8 -	Dotação inicial e atualizada do EB entre os anos de 2000 a 2021.....	114
Figura 9 -	Créditos adicionais de 2000 a 2021.....	118
Figura 10 -	Créditos adicionais no período de 2001 a 2021.....	120
Figura 11 -	Despesas primárias e financeiras empenhadas entre os anos de 2000 a 2021...	121
Figura 12 -	Despesas primárias empenhadas entre os anos de 2000 a 2021.....	122
Figura 13 -	Despesas empenhadas por grupo de natureza de despesas de 2000 a 2021.....	124
Figura 14 -	Despesas com outras despesas correntes e investimentos empenhadas de 2000 a 2021.....	126
Figura 15 -	Emendas parlamentares de 2014 a 2021.....	129
Figura 16 -	Emendas parlamentares de 2014 a 2021 por GND.....	131
Figura 17 -	Restos a pagar inscritos de 2008 a 2021.....	132
Figura 18 -	Restos a pagar processados e não processados inscritos de 2008 a 2021.....	133
Figura 19 -	Resultado Primário do Governo Federal de 2000 a 2021.....	156
Figura 20 -	Comparativo entre os Resultados Primários previstos e efetivos.....	160
Figura 21 -	Razão entre contingenciamentos e dotações atualizadas das despesas discricionárias de 2008 a 2021.....	162
Figura 22 -	Participação percentual das despesas discricionárias ressalvadas de contingenciamentos.....	166
Figura 23 -	Despesas empenhas por trimestre no período de 2008 a 2021.....	172

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Diferença entre as escolhas privadas e públicas.....	22
Tabela 2 -	Pressupostos básicos de Defesa Nacional no Brasil.....	34
Tabela 3 -	Objetivos Nacionais de Defesa.....	36
Tabela 4 -	Vínculo entre OND e ED.....	37
Tabela 5 -	Gastos militares nos países da América do Sul de 2012 a 2021.....	42
Tabela 6 -	Despesa com pagamento de pessoal mensal.....	44
Tabela 7 -	Atuações do EB.....	45
Tabela 8 -	Programas e projetos estratégicos do Projeto Força Terrestre 2035.....	49
Tabela 9 -	Categorizações das regras fiscais.....	53
Tabela 10 -	Vantagens e desvantagens das regras fiscais.....	54
Tabela 11 -	Princípios de uma estrutura ideal de regra fiscal.....	55
Tabela 12 -	Rol exemplificativo das regras fiscais brasileiras.....	59
Tabela 13 -	Regra de Ouro.....	66
Tabela 14 -	Cumprimento da Regra de Ouro.....	67
Tabela 15 -	Meta de Resultado Primário.....	70
Tabela 16 -	Métodos e variáveis de cada objetivo específico.....	97
Tabela 17 -	Variáveis analisadas no primeiro objetivo específico.....	102
Tabela 18 -	Variáveis analisadas no segundo objetivo específico.....	106
Tabela 19 -	Interpretação do Coeficiente de Correlação de Pearson.....	112
Tabela 20 -	Variáveis analisadas no terceiro objetivo específico.....	112
Tabela 21 -	Estatística descritiva das dotações inicial e atualizada de 2000 a 2021.....	116
Tabela 22 -	Estatística descritiva dos créditos adicionais abertos de 2001 a 2021.....	119
Tabela 23 -	Volume de Restos a pagar inscritos do EB por GND nos anos de 2008 a 2021.....	135
Tabela 24 -	Justificativas para a inscrição de RP.....	136
Tabela 25 -	Cumprimento da Regra de Ouro constitucional brasileira entre os anos de 2000 a 2021.....	138
Tabela 26 -	Cumprimento da Regra de Ouro segundo metodologia do Tesouro Nacional entre os anos de 2015 a 2021.....	140
Tabela 27 -	Cumprimento da Regra de Ouro em 2019.....	142
Tabela 28 -	Comparativo dos resultados da variável CRO.....	143
Tabela 29 -	Programações condicionadas no Governo Federal de 2019 a 2021.....	145
Tabela 30 -	Orçamento autorizado do EB de 2020 e 2021.....	149
Tabela 31 -	Programações condicionadas por GND nos anos de 2020 e 2021.....	150
Tabela 32 -	Decretos e leis editados e efeitos na Meta de Resultado Primário.....	157
Tabela 33 -	Despesas orçamentárias do EB ressaltadas de contingenciamento.....	164
Tabela 34 -	Dados das variáveis dependentes e independentes.....	176
Tabela 35 -	Dados das variáveis dependentes e independentes.....	177

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
1.1 Objetivo geral.....	17
1.2 Objetivos específicos.....	17
1.3 Justificativa da pesquisa.....	17
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	20
2.1 Teoria da Escolha Pública (TEP).....	20
2.1.1 Principais aspectos históricos da teoria da escolha pública.....	20
2.1.2 Atores do processo político.....	24
2.1.3 Elementos constitutivos da teoria da escolha pública.....	24
2.2 Planejamento orçamentário.....	27
2.2.1 O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).....	27
2.2.2 Plano Plurianual (PPA).....	28
2.2.3 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).....	28
2.2.4 Lei Orçamentária Anual (LOA).....	29
2.2.5 Despesas discricionárias e obrigatórias.....	30
2.2.6 Créditos adicionais.....	32
2.2.7 Emendas parlamentares.....	32
2.3 Defesa Nacional.....	34
2.3.1 Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa.....	36
2.3.2 Orçamento da Defesa Nacional.....	39
2.3.3 Exército Brasileiro e a Defesa Nacional.....	43
2.3.4 Programas e projetos estratégicos do EB.....	48
2.3.5 Orçamento do EB.....	50
2.4 Regras fiscais.....	52
2.4.1 Tipos de regras fiscais.....	53
2.4.2 Princípios para boas regras fiscais.....	55
2.4.3 Cláusulas de escape.....	56
2.5 Regras fiscais no Brasil.....	58
2.6 Escopo de pesquisa.....	60
2.6.1 Regra de Ouro.....	60
2.6.1.1 Programações condicionadas	66
2.6.2 Meta de Resultado Primário.....	68
2.6.2.1 Fixação da Meta de Resultado Primário.....	70
2.6.2.2 Alteração da Meta de Resultado Primário e manobras contábeis.....	71
2.6.2.2 Contingenciamentos.....	74
2.6.2.4 Restos a pagar.....	78
2.7 Revisão de estudos aplicados.....	82
2.7.1 Revisão de estudos sobre a execução orçamentária da Defesa e do EB.....	82
2.7.2 Revisão de estudos sobre a Regra de Ouro.....	87
2.7.3 Revisão de estudos sobre a Meta de Resultado Primário.....	92
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	97
3.1 Coleta de dados.....	99
3.2 Análise dos dados.....	99
3.3 Variáveis analisadas.....	99
3.3.1 Panorama da execução orçamentária do EB.....	100
3.3.2 Regra de Ouro e reflexos na execução orçamentária do EB.....	105
3.3.3 Meta de resultado primário e reflexos na execução orçamentária do EB.....	108

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	114
4.1 Panorama da execução orçamentária do EB.....	114
4.1.1 Dotação inicial e dotação atualizada do EB.....	114
4.1.2 Créditos adicionais.....	118
4.1.3 Despesas primárias.....	121
4.1.4 Despesas por grupo de natureza da despesa (GND).....	123
4.1.5 Emendas parlamentares.....	128
4.1.6 Restos a pagar inscritos.....	132
4.2 Regra de Ouro e reflexos na execução orçamentária do EB.....	138
4.2.1 Cumprimento da Regra de Ouro constitucional brasileira.....	138
4.2.2 Cumprimento da Regra de Ouro segundo a metodologia do Governo Federal.....	140
4.2.3 Programações condicionadas.....	144
4.2.4 Orçamento e execução orçamentária do EB x Regra de Ouro.....	148
4.2.4.1 Programações condicionadas no EB.....	149
4.3 Meta de resultado primário e reflexos na execução orçamentária do EB.....	156
4.3.1 Resultado Primário.....	156
4.3.2 Relatório de avaliação do cumprimento das metas fiscais.....	157
4.2.4 Orçamento e execução orçamentária do EB x Meta de Resultado Primário.....	161
4.2.4.1 Contingenciamentos no EB.....	161
4.2.4.2 Descontingenciamentos no último trimestre do exercício financeiro.....	172
4.2.4.2 Execução orçamentária e inscrição em Restos a Pagar.....	175
5 CONCLUSÃO.....	179
6 REFERÊNCIAS.....	186
APÊNDICES.....	201
Apêndice A.....	201
Apêndice B.....	202
Apêndice C.....	203
Apêndice D.....	204
Apêndice E.....	205

1 INTRODUÇÃO

Os Estados, não raramente, podem se envolver em circunstâncias de choque de interesses com outros Estados Nacionais, caracterizando um conflito. Primordialmente, esses conflitos ocorrem por via política, diplomática ou jurídica. A falha ou retardo na solução, pode escalar o conflito para um caso de crise internacional, que se for caracterizada como político-estratégica, que envolva, por exemplo algum tipo de ameaça à soberania nacional ou à integridade do patrimônio nacional, pode resultar em confrontação (Brasil, 2020).

No caso de evolução para um estado de conflito, ou antes até, caberá ao Estado Brasileiro (União) assegurar a Defesa Nacional, conforme Artigo 21, da Constituição Federal de 1988 (CF/88). O instrumento militar que o Brasil possui para sua defesa é constituído pelas Forças Armadas, compostas pela Marinha do Brasil (MB), pelo Exército Brasileiro (EB) e pela Força Aérea Brasileira (FAB). O Ministério da Defesa e as três Forças mencionadas compõe o denominado Setor de Defesa (Brasil, 2020).

O EB, escopo da presente pesquisa, tem como missão contribuir para a garantia da soberania nacional, dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, salvaguardando os interesses nacionais e cooperando com o desenvolvimento nacional e o bem-estar social. Para isso, deverá, entre outras capacidades, estar em condições de anular forças hostis junto à fronteira terrestre e contribuir para a defesa do litoral e para a defesa antiaérea (Ministério da Defesa, 2016).

Nesse diapasão, o EB, assim como a MB e a FAB, são guardiães da manutenção do Estado Brasileiro. O Brasil, atualmente, desenvolve sua Política Nacional de Defesa (PND) de acordo com os Objetivos Nacionais Permanentes, previstos no escopo da CF/88. Dessa política foi pensada a elaboração da Estratégia Nacional de Defesa (END), que expressa a vontade soberana da Nação e proporciona ao Estado a consistente persecução daqueles objetivos (Souza Júnior, 2020; Ministério da Defesa, 2013).

No cenário nacional, visto esse esforço político da defesa, surgem questionamentos no sentido de justificar o orçamento das Forças Armadas. Isso é motivado pelo cenário restritivo das contas públicas nos últimos anos, provocando a retração do Orçamento da União, o que pode proporcionar descompasso entre as ações exigidas pela PND e a realidade do orçamento do EB, foco deste estudo (Souza Júnior, 2020). No contexto atual da economia brasileira de escassez de recursos, muito se discute acerca da eficiência dos gastos públicos. Essa preocupação com o comportamento dos gastos na economia é relevante, uma vez que o

desequilíbrio entre receitas e despesas públicas pode afetar a capacidade do Estado de realizar novas políticas públicas, bem como manter as existentes.

Investigar os gastos do Governo é primordial para avaliar o seu esforço para atender às necessidades da população e à melhoria dos serviços públicos (Santos, 2020).

Avaliando-se as despesas da União por área de atuação do governo (função) em relação ao Orçamento da União entre os anos de 2017 a 2021, tem-se que a função Defesa Nacional ocupou o 6º lugar no tocante à participação percentual nesse Orçamento, com exceção do ano de 2017, ano em que ocupou 7º lugar. Desse modo, de 2017 a 2021, a função Defesa, representou, em média, 2,5% do Orçamento Federal da União (Senado Federal - SIGA Brasil, 2017 a 2021).

Um país como o Brasil, possuidor de uma liderança regional na América do Sul, participante consolidado nas operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) e titular de voz cada vez mais ativa dentro dessa organização, necessita de Forças Armadas modernas, com tecnologia de ponta, bem equipadas, preparadas e em condições de cooperar com as aspirações da sociedade brasileira. Para tanto, existe a necessidade de considerável aporte de recursos, mesmo no cenário restritivo brasileiro (Tanaka, 2018).

Contextualizando o orçamento de Defesa com dados do ano de 2021, o montante atribuído ao Ministério da Defesa chegou a R\$ 113,9 bilhões, exceto créditos extraordinários. As despesas mais significativas resumem-se da seguinte forma: cerca de 85,8% destinaram-se ao pagamento de pessoal, 5,6% ao custeio e 6,4% a despesas com investimentos, com destaque para as despesas com programas e projetos estratégicos de defesa (Ministério da Defesa, 2022).

A insuficiência e a descontinuidade na alocação de recursos orçamentários para a defesa e a obsolescência da maioria dos equipamentos das Forças Armadas demonstram a importância de se analisar o orçamento de defesa no Brasil (Matos, Fingolo & Schneider, 2017). Manter as Forças Armadas adequadamente motivadas, preparadas e equipadas, a fim de serem capazes de cumprir sua missão constitucional; prover a adequada capacidade de dissuasão; e buscar a regularidade orçamentária-financeira para o Setor de Defesa, adequada ao pleno cumprimento de suas missões constitucionais e à continuidade dos projetos de Defesa são pressupostos da PND (Ministério da Defesa, 2016).

Dado que é prioritário assegurar a continuidade e a previsibilidade na alocação de recursos orçamentários e financeiros para o Setor de Defesa (Ministério da Defesa, 2016), recupera-se o papel das regras fiscais, que são inseridas nos países para evitar a utilização

irresponsável dos recursos públicos e oportunizar a disciplina fiscal (Menezes & Junior, 2006).

A operacionalização da política fiscal e o alcance dos seus objetivos (crescimento econômico, distribuição de renda, estabilização macroeconômica e controle do endividamento) são possíveis por meio de um arcabouço institucional denominado regras fiscais, que fornecem a orientação econômica da política fiscal (Pires, 2019).

O interesse mundial nas regras fiscais tem avançado em função da deterioração fiscal observada ao longo dos anos 1990, em um fenômeno que ficou conhecido como *deficit bias* (viés deficitário), e posteriormente, a partir de 2008, em decorrência do impacto fiscal causado pela crise financeira (Pires, 2019).

Em meados de 1990, sete países adotavam regras fiscais, enquanto em 2015, mais de 90 países eram adotantes (*International Monetary Fund - IMF*, 2015), demonstrando, assim, a popularização das regras fiscais no cenário internacional ao longo dos anos.

O Brasil não fugiu dessa tendência mundial. Ressalta-se a Lei Complementar (LC) nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), representando um marco legal à gestão fiscal brasileira. Por meio dessa legislação, buscou-se proporcionar a responsabilidade na gestão fiscal nos governos federal, estadual, municipal e distrital. Os pilares da responsabilidade, planejamento, transparência e controle, baseados na LRF, simbolizam aspectos a serem considerados em uma gestão fiscal responsável (Cruz & Afonso, 2018).

Assim, ambicionando mudança na postura fiscal, exemplificam-se as seguintes regras fiscais integrantes do arcabouço fiscal brasileiro: a Regra de Ouro, estabelecida pela CF/88, representando uma restrição ao crescimento da dívida; a Meta de Resultado Primário, instituída pela LRF, fixando, no Anexo de Metas Fiscais (AMF) da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e o Teto de Gastos, prescrito na Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, instituindo limites individualizados para as despesas primárias dos órgãos integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. O recorte de pesquisa escolhido foi a Regra de Ouro e a Meta de Resultado Primário, visto que o tempo de existência dessas regras no arcabouço fiscal pode permitir um desenho mais completo da conjuntura das contas públicas e da gestão fiscal promovida pelos agentes responsáveis. Apesar da importância do Teto de Gastos como regra fiscal brasileira, não fez parte do escopo desta pesquisa, em virtude da necessidade de delimitação do estudo e de ser uma regra fiscal recente em relação às anteriores.

No âmbito dos Estados e do Distrito Federal, entre os normativos que versam sobre a gestão fiscal ressaltam-se a LC nº 156/2016 (de modo geral, versou sobre o plano de auxílio e sobre medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal) e a LC nº 159/2017 (em resumo, instituiu o regime de recuperação fiscal) (Nunes, 2018). Houve, também, no ano de 2000, o estabelecimento da Lei nº 10.028, conhecida como Lei de Crimes Fiscais, que especificou os crimes contra as finanças públicas e suas respectivas penalidades (Cruz & Afonso, 2018).

Considerando a gestão da Regra de Ouro e da Meta de Resultado Primário, reflexos podem advir para as organizações componentes do setor público federal em relação ao seu orçamento e execução orçamentária.

Sobre a Regra de Ouro, imputa-se como reflexo as programações condicionadas, variável relacionada à quebra dessa regra fiscal, visto a utilização de operações de crédito para o custeio de despesas correntes. Essa quebra relaciona-se com a previsão do Artigo 167, Inciso III, da CF/88, que apresenta como cláusula de escape a possibilidade de emissão de créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. Essas programações começaram a fazer parte do Orçamento Federal a partir de 2019, trazendo viés de incerteza para os órgãos públicos, pois envolve uma dependência do Congresso Nacional para aprovar créditos adicionais solicitados pelo Governo Federal para custear parte de suas despesas correntes por meio da emissão de dívida pública (Câmara dos Deputados, 2019; Reis & Macário, 2020; Andrade, 2020).

Quanto à gestão da Meta de Resultado Primário, a literatura acadêmica assinala como parte de seus reflexos os contingenciamentos, no sentido de corte do orçamento (Barros, 2020; Santos, 2020); descontingenciamentos concentrados nos últimos meses do exercício (Cavalcanti, 2018; Barros, 2020; Queiroz, 2020; Barbosa & Rodrigues, 2021) e inscrição de despesas em Restos a Pagar (RP) (Cavalcanti, 2018; Queiroz, 2020; Barbosa & Rodrigues, 2021).

Então com base na literatura apresentada, optou-se por analisar os possíveis reflexos dessas regras fiscais no EB. Ressalva-se que para o componente inscrição em RP, priorizou-se os RP não processados visto a sua predominância no EB (aspecto observado no desenho inicial desta pesquisa) e em virtude da necessidade de delimitação da pesquisa.

Acrescenta-se, ainda, que mesmo havendo o estabelecimento de regras fiscais e de outras normas pertinentes à gestão fiscal, o descontrole fiscal é um aspecto antigo na história brasileira. Esse descontrole esteve na raiz de alguns dos mais graves problemas econômicos vividos pelo Brasil nas últimas décadas, desde a estagnação da “década perdida” de 1980,

transitando pela hiperinflação que assolou o país até meados dos anos 1990, a recessão de 2014 a 2016 e o lento processo de recuperação subsequente (Cavalcante, 2020).

Desde meados de 2016, o Brasil tem buscado avançar na direção de um arcabouço fiscal mais sólido, que possibilite o restabelecimento do equilíbrio orçamentário e permita recolocar o endividamento público em uma trajetória sustentável (Cavalcante, 2020). Soma-se que tão ou mais importante do que o estabelecido por meio das regras são os atores envolvidos e o comprometimento do governo em cumpri-las, bem como a transparência em torno dos critérios de projeção *ex-ante* e apuração *ex-post* dos resultados fiscais (Gobetti, 2014). A transparência nas operações do governo é amplamente considerada uma importante pré-condição para a sustentabilidade fiscal macroeconômica, boa governança e retidão fiscal (Kopits & Craig, 1998).

Desse modo, considera-se que as mudanças requeridas na política fiscal brasileira carregam o viés comportamental dos agentes políticos envolvidos. Dessa forma, o presente estudo propõe a lente teórica da Teoria da Escolha Pública (TEP), tendo em vista que sua essência pode auxiliar na compreensão do atual cenário político-econômico brasileiro, de possíveis cenários futuros e dos reflexos nas organizações públicas como o EB.

A TEP apresenta, como parte de seus pressupostos, que o interesse público nem sempre é buscado pelos agentes políticos em suas tomadas de decisão individual, o que gera impactos na sociedade (Buchanan & Tullock, 1962; Buchanan, 2003). A TEP pode ser utilizada para explicar como a maximização do autointeresse, as características individuais e preferências de atores políticos, burocratas e grupos de interesse podem influenciar no processo da tomada de decisão de modo a desconsiderar o princípio do interesse público ou bem comum a que deveria estar orientado todo o aparelhamento institucional (Buchanan & Tullock, 1962; Sallaberry, Quaesner, Costa & Clemente, 2019).

Jiménez (2008) evidencia que a existência de regras pode limitar o comportamento dos agentes políticos e que, quando claras, pode-se exigir o cumprimento com mais eficácia. Desse modo, as regras fiscais podem ser analisadas como mecanismos de limitar o comportamento desses agentes.

Relacionando a TEP e o papel das regras fiscais, é essencial considerar que essas apresentam uma atuação limitada. Por si só, as regras fiscais não são capazes de garantir a responsabilidade fiscal se não houver compromisso político, maturidade institucional e promoção de reformas estruturais necessárias para equilibrar as contas públicas (Brochado et al., 2019). O equilíbrio das contas públicas passa por entender as causas associadas com o

gasto público, tendo como foco os processos, o desenho de políticas públicas, as organizações ou os atores (Santos, Costa & Azevedo, 2021).

Dessa forma, este estudo propõe-se a responder o seguinte problema de pesquisa: **Houve relação entre a execução orçamentária do EB e a dinâmica da Regra de Ouro e da Meta de Resultado Primário no período de 2000 a 2021?**

Em relação à escolha do período de pesquisa, optou-se por um período pós-LRF. A motivação principal relaciona-se ao fato de essa lei ter estabelecido regras mais rígidas quanto à gestão fiscal focando em pilares como transparência e responsabilidade fiscal (Nunes, 2018; Silva, 2020). Ademais, dados relacionados a períodos anteriores a 2000 são de difícil acesso, o que comprometeria o prosseguimento desta pesquisa.

1.1 Objetivo geral

Investigar a relação da execução orçamentária do Exército Brasileiro com a Regra de Ouro e com a Meta de Resultado Primário no período de 2000 a 2021.

1.2 Objetivos específicos

Dessarte, a presente investigação pretende alcançar o objetivo geral, por meio dos seguintes objetivos específicos:

- No horizonte temporal de 2000 a 2021, apresentar um panorama da execução orçamentária do EB;
- Examinar, de 2000 a 2021, a dinâmica da Regra de Ouro, em âmbito federal, e os reflexos na execução orçamentária do EB por meio da variável programações condicionadas; e
- Verificar, no período de 2000 a 2021, a dinâmica da Meta de Resultado Primário na esfera federal e os efeitos na execução orçamentária do EB por meio das variáveis contingenciamentos, descontingenciamentos ao final do exercício financeiro e inscrição em Restos a Pagar Não Processados.

1.3 Justificativa da pesquisa

A análise pretendida nesta pesquisa se justifica por levantar discussão importante para as finanças públicas brasileiras e à sociedade, investigando se, dada a regra que disciplina o endividamento do Governo Federal (Regra de Ouro) e a regra que orienta o resultado primário (Meta de Resultado Primário), o processo orçamentário tem contemplado de forma adequada

a formulação e a manutenção do planejamento e atividades de Defesa Nacional no âmbito do EB.

Compreender a concepção e a dinâmica das regras fiscais brasileiras ao longo do tempo é significativo dado o potencial de influenciar o presente e o futuro da sociedade brasileira. Analisar a sustentabilidade fiscal ultrapassa o aspecto da saúde financeira do ente estatal, pois afeta a qualidade de vida da população, posto que uma administração e execução fiscal inadequada interferem diretamente no montante de recursos destinados à prestação de serviços aos cidadãos (Bento & Araújo, 2016).

O presente estudo trata, também, de temática atual no cenário macroeconômico brasileiro. Gomes, Pereira, Bezerra, Lucio e Saraiva (2020) asseveram que o contexto macroeconômico no Brasil é caracterizado por um intenso debate a respeito da evolução da trajetória da dívida pública e, por conseguinte, da gestão fiscal dos gastos públicos.

Esta pesquisa diferencia-se, pois se propõe a investigar a dinâmica de duas regras fiscais brasileiras e os possíveis reflexos no orçamento e na execução orçamentária de um órgão de defesa brasileiro, o EB, reforçando a proposta inovadora entre os estudos contábeis contemporâneos. Desse modo, este estudo contribui para uma maior aproximação entre a temática Defesa Nacional e a academia brasileira/sociedade. Almeida (2010) considerou que há necessidade dessa aproximação entre a comunidade acadêmica e a Defesa Nacional, pois a distância gera efeitos nocivos. A defesa sai prejudicada porque perde a oportunidade de contar com pesquisadores capazes de gerar conhecimento e, com isso, contribuir para o fortalecimento das instituições da defesa.

Ademais, aborda temática (regras fiscais) carente de maior discussão na academia brasileira. Inclusive, é pouco analisada e discutida em estudos contábeis atuais. O lócus de pesquisa proposto, o Governo Federal, também é diferenciado, pois a maior parte dos trabalhos acadêmicos brasileiros debruça-se sobre a gestão fiscal dos entes municipais e estaduais ou apresentam discussões gerais sobre as regras fiscais.

Complementa-se, ainda, que o estudo promove a investigação das regras fiscais sob uma ótica diferenciada nas pesquisas contábeis, a TEP. O estudo de Sallaberry et al. (2019) apresentou como um de seus achados que essa teoria é pouco discutida na literatura brasileira e há necessidade de se desenvolver um novo caminho científico que possa auxiliar a contabilidade na explicação de fenômenos inerentes ao processo da tomada de decisão dos gestores públicos e no aperfeiçoamento do modelo gerencial público.

Quanto a contribuição para a linha 2 do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília (PPGCont/Unb) - Impactos da Contabilidade no Setor

Público nas Organizações e na Sociedade, esta pesquisa analisa e avalia instituição federal do setor público brasileiro, o Exército Brasileiro, e os reflexos/benefícios de sua atuação à sociedade brasileira (*stakeholder*) tendo por base seu orçamento e a respectiva execução orçamentária, frutos da dinâmica da Regra de Ouro e da Meta de Resultado Primário. Desse modo, este trabalho é relevante e pertinente para o campo da Ciência Contábil, pois em seu escopo apresenta a Contabilidade Aplicada ao Setor Público como meio de informação contábil, auxiliando na compreensão do papel de uma instituição do setor público junto a uma parte interessada (sociedade).

Dessarte, com o objetivo de responder ao problema de pesquisa proposto, este estudo encontra-se dividido da seguinte forma: a presente introdução, referencial teórico, procedimentos metodológicos, análise e discussão dos resultados, considerações finais e, por fim, referências.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Esta seção realiza uma resenha da literatura teórica e empírica que aborda os principais elementos relacionados ao problema desta pesquisa. Assim, este referencial teórico aborda, inicialmente, a lente teórica escolhida, a Teoria da Escolha Pública (TEP), delineando seus conceitos centrais e sua aplicabilidade no estudo das regras fiscais.

Expõe-se, em seguida, os principais aspectos teóricos relativos ao processo orçamentário em âmbito federal, Defesa Nacional e papel do EB como Força Armada. São apresentados, ainda, os principais conceitos e características sobre o orçamento da Defesa Nacional e do Exército.

Posteriormente, são discutidas as seguintes tendências teóricas sobre as regras fiscais: tipos de regras fiscais e cláusulas de escape.

Considerando o recorte da presente pesquisa, abordam-se, também, aspectos conceituais sobre a Regra de Ouro e a Meta de Resultado Primário e parte de seus reflexos orçamentários às organizações públicas, baseando-se na revisão documental e bibliográfica que aborda essa perspectiva.

2.1 Teoria da Escolha Pública

Esta seção, aborda os principais aspectos conceituais da TEP como os atores do processo político e os elementos constitutivos dessa teoria. Apresenta, complementarmente, o relacionamento da TEP com as regras fiscais.

2.1.1 Principais aspectos históricos da teoria da escolha pública

A escolha pública pode ser definida como o estudo econômico da tomada de decisão fora do mercado ou, simplesmente, a aplicação da economia à ciência política. A premissa comportamental básica da escolha pública, como para a economia, é que o homem é um maximizador de utilidade egoísta e racional (Mueller, 1976).

Buchanan (2003) define que a escolha pública é uma perspectiva sobre a política que emerge de uma extensão e aplicação das ferramentas e métodos dos economistas para a tomada de decisões públicas ou coletivas.

Em finanças públicas, a escolha pública pode ser conceituada como o estudo dos processos de escolha coletiva na esfera do governo. São exemplos de fenômenos de escolha pública: a decisão de produção de bens públicos, o voto de leis no Congresso, a implementação

de políticas públicas de desenvolvimento regional e de planejamento estratégico dentro do governo (Silva, 1996a).

A escolha pública se constituiu como uma teoria graças à participação de diferentes atores como James M. Buchanan, Knut Wicksell, Frank Knight, Warren Nutter e Gordon Tullock, cujas obras permitiram o seu desenvolvimento e especificaram o seu conceito e os elementos que a estruturam (Jiménez, 2008).

Segundo Diamond (1989), a TEP é uma abordagem baseada na teoria econômica da democracia desenvolvida por Black (1948), Arrow (1951), Downs (1957) e Buchanan e Tullock (1962), em que se julga que o governo é eleito pela regra da maioria, não havendo barreiras de entrada na atividade política e o direito de voto é universal.

Black (1948) pretendia revitalizar a regra de votação por maioria como o meio legítimo de chegar às decisões do grupo. Descobriu que se as alternativas em relação à eleição coletiva pudessem se apresentar em uma única dimensão, de forma que as preferências de cada eleitor apresentassem um único máximo, então não haveria as preocupantes maiorias cíclicas. Em vez disso, as alternativas preferidas pelo eleitor cujas preferências correspondem à mediana do grupo seriam preferidas pela maioria a qualquer alternativa. Esse resultado é conhecido como "teorema do eleitor mediano", um dos principais instrumentos da TEP na análise das decisões coletivas (Buchanan, 2005).

Sobre a abordagem do teorema do eleitor mediano, em que se presume que o governo é eleito pela regra da maioria, que a franquia eleitoral é geral e que não há barreiras de entrada na atividade política, a competição entre políticos leva à eleição de um governo que escolhe uma plataforma idêntica à posição ótima do eleitor mediano. Presume-se que os cidadãos estejam informados sobre os custos e benefícios dos gastos do governo. O eleitor mediano escolhe o nível de gastos votando em candidatos que oferecem o conjunto mais eficiente de serviços públicos e impostos (Diamond, 1989).

Arrow (1951) abordou que a agregação de ordens de preferência individuais não produzia uma ordem genuína de preferência coletiva. Assim, o todo pode ser diferente da soma das partes. Com isso, a busca por um método “perfeito” de tomada de decisão coletiva pode fracassar, podendo ser impossível determinar qual seria a vontade do povo.

O teorema da (im)possibilidade de Arrow ou teorema da impossibilidade geral introduziu grande pessimismo na capacidade de se obterem escolhas coletivas a partir das preferências de indivíduos sobre propostas alternativas (Pereira, 1997). A exemplo, o processo orçamentário é feito e gerido por políticos e burocratas, cujos interesses estabelecidos, próprios ou representados, permeiam-no do início ao fim. Conforme as premissas da TEP, as

intenções e interesses não coincidem necessariamente com as intenções e interesses do restante da sociedade, visto que não existe uma escolha genuinamente pública, conforme indicado pelo teorema da impossibilidade geral (Costa, Freire, Gartner & Clemente, 2013).

Mais tarde, Buchanan e Tullock (1962), produtores da obra *The Calculus of Consent*, instituíram a escolha pública como um ramo da economia, discorrendo sobre as falhas de governo, além das falhas de mercado. Os autores consideram que os agentes públicos assim como os agentes econômicos realizam seus fins privados, e entre esses fins há a tentativa de obter rendas dentro da sociedade. Concluem que os gestores públicos, algumas vezes, tomam suas decisões seguindo suas prioridades individuais ao invés de decisões direcionadas à sociedade.

Com isso, a TEP surgiu com base nesse texto clássico. Por meio desta lente teórica, busca-se elucidar as escolhas coletivas do Estado tendo por fundamento a atuação dos agentes públicos envolvidos no processo de produção dessas escolhas/tomada de decisão (Orchard & Stretton, 1997; Mueller, 2003).

A escolha será pública quando, ao tomá-la, o indivíduo seleciona uma ou mais alternativas dentre outras alternativas que afetam a outros indivíduos, não só a ele (Costa et al., 2013). Dada essa perspectiva, é necessário diferenciar as escolhas públicas e as escolhas privadas. A Tabela 1 apresenta algumas diferenças entre as escolhas privadas e públicas.

Tabela 1
Diferença entre as escolhas privadas e públicas

Privadas	Públicas
Unilaterais.	Multilaterais.
Consequências incidem, principalmente, no tomador de decisão.	Os benefícios e custos das escolhas públicas são fragmentados com os outros.
Indivíduos participam de transações privadas voluntariamente.	A participação dos indivíduos numa transação pública pode ser coercitiva.
Trocas privadas implicam soma positiva.	Trocas mediadas pelo setor público podem ser soma zero ou somar negativo.

Nota. Fonte: Costa (2011).

Ao longo dos anos, a TEP assumiu o papel de principal crítica teórica de outra corrente que fundamenta a intervenção do Estado na economia - a economia do bem-estar (*welfare economics*). Enquanto esta se centrava na análise dos fracassos de mercado que justificavam a intervenção corretora do Estado, a TEP clarificou os fracassos do governo e os limites da sua intervenção. Como o mercado, o setor público é imperfeito (Pereira, 1997).

Sendo assim, a TEP foi desmitificando o pressuposto básico da economia do bem-estar de que o governo era um ditador benevolente. Ditador porque implicitamente é capaz de

implementar as suas políticas à sociedade e benevolente com o duplo sentido de que tem a pretensão e é capaz de conhecer o que é o bem-estar dos cidadãos (Pereira, 1997).

Buchanan (2005) definiu a escolha pública como a política sem romance e, quanto à política na prática, o autor insere que a escolha pública contribuiu para que as pessoas tirassem seus óculos cor de rosa ao olhar para o comportamento dos políticos e o funcionamento da política.

A escolha pública forneceu uma análise da política, do comportamento das pessoas em seu papel de tomadores decisões públicas, sejam eleitores, políticos ou burocratas, que era consistente com a análise aplicada aos mercados e ao comportamento das pessoas em seu papel de participantes do mercado. A escolha pública como um programa de pesquisa global, inclui a suposição de que as pessoas não se tornam impotentes à medida que se movem do mercado para a participação política. Quando, o indivíduo responde de forma previsível aos incentivos ordinários do mercado, não deixa de fazê-lo quando passa para a escolha coletiva (Buchanan, 2005). No mercado e na política, indivíduos comportavam-se da mesma maneira, ou seja, instigados pelas mesmas motivações, pois eram maximizadores do interesse próprio (Silva, 1996b). Com isso, mesmo que o indivíduo promova as análises das opções disponíveis e entenda estar decidindo o melhor para o grupo, suas escolhas balizam-se por suas crenças e julgamentos feitos sobre a situação, buscando sempre as que melhor lhe favoreçam (Dias, 2022).

Com a escolha pública, os indivíduos podem entender a motivação de as burocracias tenderem a crescer, aparentemente, sem limites e sem conexão com as funções inicialmente prometidas. Compreendem a motivação de a política de alocação de recursos do Estado em benefício de uma área ou de um grupo predominar no trabalho dos legisladores; a razão de existir uma relação, supostamente, direta entre o tamanho total do governo e o investimento nos esforços para garantir concessões especiais do governo (busca de renda); a compreensão de o sistema tributário ser caracterizado por um número crescente de créditos especiais, exceções e cláusulas de escape; o porquê é tão difícil garantir o equilíbrio do orçamento; e o motivo de setores estrategicamente localizados alcançam proteção tarifária (Buchanan, 2005).

Pagliari, Lima e Silva (2020) ditam que a TEP também pode ser inserida no estudo das motivações dos governantes nas tomadas de decisões, visando maximizar o número de votos e aumentar a probabilidade de eleição.

2.1.2 Atores do processo político

Como o campo político pode ser comparado ao mercado privado de bens e serviços e a tomada de decisões econômicas com a tomada de decisões políticas, infere-se a existência de três grupos principais ou classes de agentes no interior do mercado político (Jiménez, 2008).

Os cidadãos como eleitores, que são contribuintes e beneficiários do serviço público; os políticos, que preparam e organizam as políticas públicas e que precisam agradar a seus eleitores, havendo luta, também, com os partidos políticos a que pertencem (candidatos a cargos públicos, representantes eleitos, dirigentes ou membros de partidos políticos); e os burocratas, que são os funcionários do governo e aqueles que tendem a controlar, direta ou indiretamente, os detalhes da operação do governo (Jiménez, 2008).

2.1.3 Elementos constitutivos da Teoria da Escolha Pública

Os três fundamentos base da Teoria da Escolha Pública (TEP) são: o individualismo metodológico, o *homo economicus* como premissa do comportamento do indivíduo e a economia como ciência de trocas (Buchanan, 2005).

Sobre o individualismo metodológico, tem-se que a unidade base de análise é o indivíduo, ou seja, este é sujeito de ações individuais ou coletivas e apenas ele tem preferências, valores e motivações. Neste sentido, grupos, organizações ou instituições privadas ou públicas são sempre um conjunto de indivíduos, não existindo nenhuma concepção orgânica acima desses indivíduos observável e analisável (Pereira, 1997). Butler (2012) cita que a divergência entre interesses individuais/grupais torna impossível a condução de uma política sensata que priorize o bem comum.

O *homo economicus* é o postulado do comportamento individual. Fundamenta-se no pressuposto de que o homem se comporta como um indivíduo auto interessado, racional e maximizador do orçamento público (Mueller, 2003).

Sobre a racionalidade, Pereira (1997) aduz que o agente público é conhecedor das possibilidades disponíveis e age de forma estratégica com ações que o auxiliarão a alcançar seus objetivos.

Dessarte, a pessoa é definida por um conjunto de preferências, que ao mesmo tempo definem um conjunto de trocas possíveis, entre diferentes alternativas potenciais de escolha. No mercado, as diferenças que existem entre as pessoas não representam um problema, pois é a garantia da dinâmica mercantil (Jiménez, 2008).

Como exemplo prático, tem-se o estudo desenvolvido por Abrams e Butkiewicz (2017) sobre o governo do ex-presidente americano Nixon. Os autores demonstraram que o dirigente em comento possuía motivações eleitorais à mudança promovida no controle de preços e salários nos Estados Unidos. Durante seu mandato, reiterou posição inflexível quanto a esses controles de preços e salários.

No entanto, para garantir sua reeleição, reverteu suas ações e impôs o primeiro e único controle de preços e salários em tempos de paz no país, optando por compensar os custos econômicos de longo prazo para a economia por seu próprio ganho político de curto prazo. Assim, o seu interesse estava nas eleições, não no interesse econômico da nação (Abrams & Butkiewicz, 2017).

Silva (1995) apresenta outros exemplos de interesses dos agentes políticos: perpetuidade no poder, popularidade e maior orçamento para as áreas que sejam de seu interesse. Com isso, os interesses, por muitas vezes, não estão alinhados com o bem-social ou o bem-comum.

Como terceiro pressuposto, a política pode ser analisada como um mercado de trocas em que se busca a satisfação de interesses pessoais. Portanto, a diferença entre o mercado e a política não está no tipo de interesses ou valores que os indivíduos buscam alcançar, mas nas condições em que os indivíduos os buscam (Jiménez, 2008).

Portanto, a troca como fenômeno humano é igualmente extensível àquilo que se pode chamar de mercado político. A escolha feita no mercado político pelos eleitores não é perfeita e, então, formuladores de políticas públicas que representam o próprio Estado precisam ser controlados. Os poderes Executivo e Legislativo são compostos por agentes (políticos e burocratas) cuja racionalidade não difere da dos agentes privados, pois se comportam como *homo economicus*. A esfera pública pode ser encarada como um mercado qualquer, onde os políticos são ofertantes de serviços políticos e os eleitores, consumidores desses serviços (Silva, 1996b).

Desse modo, as variáveis observadas na TEP são: o agente público, os variados bens e serviços ofertados pelo Estado e as regras/estruturas de decisão governamental (Ostrom & Ostrom, 1971).

Dado o exposto, políticos fazem as escolhas públicas, que consistem em decisões acerca do que deve ser produzido e quanto, em termos de bens públicos (educação, segurança etc.). Todavia, essas escolhas são, intrinsecamente, imperfeitas. Isso ocorre por duas razões básicas. Em primeiro lugar, mesmo considerando agentes públicos absolutamente altruístas,

não possuem a capacidade cognitiva e computacional para identificar, a cada instante, as demandas dos cidadãos (Silva, 1996b).

Em segundo lugar, os políticos defendem seus próprios interesses privados, como qualquer agente econômico, e representam interesses de grupos organizados dentro da sociedade. Logo, não existe uma escolha pública. A atividade política constitui-se, portanto, como uma relação de troca imperfeita. Todavia, esse mercado pode ser mais ou menos eficiente dependendo das regras disponíveis que disciplinem o comportamento dos agentes públicos e privados (Silva, 1996b).

O desenho da Constituição e de regras básicas como as leis são fundamentais para que sejam definidas as regras do jogo dentro do mercado político, de forma a minimizar os desvios do Estado em relação ao interesse da sociedade em geral. Assim, pode induzir o comportamento dos agentes públicos, criando resultados coletivos que se aproximem de um estado de mundo se não ótimo, pelo menos próximo a este (Silva, 1996b).

Retomando a abordagem da política sem romance, é necessário manter os postulados referentes à conduta humana independente do contexto institucional. Ao pensar o sistema político do ponto de vista de que os indivíduos poderão querer utilizar o sistema em proveito próprio, é plausível considerar a existência de regras, procedimentos e instituições que evitem abusos de poder e outras tentações políticas (Pereira, 1997).

Jiménez (2008) confirma, sob a ótica da TEP, o papel que as regras desempenham para limitar o comportamento de seus atores políticos. O autor aborda que, quando há regras “do jogo” claras impondo limites desde o âmbito constitucional, pode-se esperar que estes limites sejam mais amplamente conhecidos e, portanto, respeitados. Ademais, com regras claras, pode-se exigir o cumprimento com mais eficácia.

Dado o exposto, as regras fiscais podem ser consideradas como um meio de limitar o comportamento dos políticos e gestores públicos dado que as escolhas destes podem divergir das melhores escolhas públicas e levar a trajetórias como desequilíbrio fiscal.

2.2 Planejamento Orçamentário

A Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, entre outras providências. De acordo com o Artigo 3º da legislação em comento, o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal abrange as ações relacionadas às atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos, e de realização de estudos e pesquisas socioeconômicos.

Ainda de acordo com o Artigo 2º, da Lei nº 10.180/2001, o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal apresenta entre suas finalidades: elaborar o planejamento estratégico nacional; os planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

No Brasil, o planejamento orçamentário, costumeiramente, esteve ligado à elaboração de planos, o que pode ser ratificado pela quantidade de planos que já foram e continuam sendo elaborados: trienais, decenais, econômicos, plurianuais, de desenvolvimento, regionais, diretores etc. Nota-se uma cultura de planos, com a concepção de antever e organizar o futuro (Pereira, 2018).

2.2.1 O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA)

Basicamente, tudo que é arrecadado e gasto pelos três Poderes da União precisa estar previsto em lei e ser fiscalizado pelo Congresso Nacional. As principais leis orçamentárias são o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária da União (LOA) e os Créditos Adicionais (Câmara dos Deputados, 2022).

Todos os projetos das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) são de autoria do Presidente da República. No Congresso Nacional, eles são alterados e votados, primeiramente, na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), que é composta por deputados e senadores. Em seguida, os projetos seguem para serem votados em sessão plenária conjunta do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados, 2022).

Após aprovação, o projeto do Orçamento volta ao Executivo para a sanção pelo Presidente da República, transformando-se em lei. A partir desse momento, inicia-se a fase de execução, ou seja, a liberação das verbas (Câmara dos Deputados, 2022).

2.2.2 Plano Plurianual (PPA)

Conforme o §1º, Artigo 165, da CF/88, o Plano Plurianual define, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal no que se refere às despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Por meio desse instrumento, há um planejamento para um período de 4 anos.

O Presidente da República é autoridade competente para enviar o Projeto de Lei do PPA ao Congresso Nacional, que, por sua vez, avalia a proposta e propõe alterações, aprova-o e o encaminha para posterior sanção presidencial (Brasil, 2020).

Além de estar em consonância com o Artigo 165, da CF/88, o PPA também deve estar alinhado às diretrizes da LRF, que fixa normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (Brasil, 2020).

Sobre sua tramitação, o projeto do PPA é encaminhado pelo Executivo ao Congresso até 31 de agosto do primeiro ano de cada governo, mas sua vigência começa no ano seguinte. Desse modo, sua vigência vai até o final do primeiro ano do próximo governo, representando uma estratégia com a finalidade de promover a continuidade administrativa (Câmara dos Deputados, 2022).

Fundamentado no PPA aprovado, o Governo Federal envia, anualmente, ao Congresso Nacional, o projeto de outras leis orçamentárias: a LDO e a LOA (Câmara dos Deputados, 2022).

2.2.3 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

O §2º, Artigo 165, da CF/88 determina que a LDO conterá as metas e prioridades da administração pública federal e determinará as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública. Ademais, a lei orientará a elaboração da LOA, disporá sobre as alterações na legislação tributária e definirá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Dado que a LDO estabelece as metas e prioridades para o exercício seguinte, a lei fixa o montante de recursos que o governo pretende economizar; traça regras, vedações e limites para as despesas dos Poderes; autoriza o aumento das despesas com pessoal; regulamenta as transferências a entes públicos e privados; disciplina o equilíbrio entre as receitas e as despesas; e assinala prioridades para os financiamentos pelos bancos públicos. Nesse diapasão, a LDO define as prioridades que irão nortear a LOA. Assim, a LDO é apresentada e votada no início do ano, e a LOA, no segundo semestre (Câmara dos Deputados, 2022).

O Presidente da República encaminha ao Congresso Nacional, a cada ano, Projeto de LDO (PLDO), que norteia a elaboração e a execução da LOA. Cabe também ao Congresso Nacional apreciar e aprovar o projeto para posterior sanção presidencial (Brasil, 2020).

2.2.4 Lei Orçamentária Anual (LOA)

A LOA estabelece o orçamento da União, estimando as receitas e fixando as despesas do Governo Federal. Na fase de elaboração, cabe ao Congresso Nacional avaliar e ajustar a proposta do Poder Executivo, assim como faz com a LDO e o PPA (Câmara dos Deputados, 2022).

O §5º, Artigo 165, da CF/88 ressalta que a LOA abrangerá, o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, possua a maioria do capital social com direito a voto; e o orçamento da seguridade social, acolhendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, e o os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

O orçamento empregado no Brasil é o “orçamento programa”, em que o orçamento é o elo entre o planejamento e as funções executivas, a alocação de recursos busca atingir objetivos e metas. Há a utilização sistemática de indicadores de resultados, sendo que o controle visa a avaliar a eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais (Andrade, 2020).

A autorização legislativa para a realização da despesa constitui o crédito orçamentário, que poderá ser inicial ou adicional (Secretaria do Tesouro Nacional - STN, 2021). Crédito orçamentário inicial é aquele aprovado pela LOA constante dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais não dependentes. O orçamento anual consignará importância para acolher determinada despesa com o fim de executar ações que lhe caiba realizar, assim essa importância é denominada de dotação (STN, 2021).

A dotação atualizada é a dotação inicial somada aos créditos adicionais abertos ou reabertos durante o exercício de referência e às atualizações monetárias efetuadas após a data da publicação da LOA, descontando-se das respectivas anulações e cancelamentos (STN, 2021).

O orçamento brasileiro é do tipo autorizativo e, assim, as previsões planejadas não significam obrigatoriedade de sua execução, dado que pode existir a possibilidade de mudanças. Essas mudanças podem decorrer variações no quadro econômico ou fiscal,

sinalizando a necessidade de alterações orçamentárias, inclusive forçando o governo a deixar de executar algumas despesas, chamadas de discricionárias (Santos & Gasparini, 2020). Esse quadro tende a resultar em impactos negativos, pois os gestores públicos planejam-se para cumprir a execução do gasto proposto para seu órgão na LOA (Barros, 2020).

2.2.5 Despesas discricionárias e despesas obrigatórias

As despesas primárias representam o conjunto de gastos que possibilitam a oferta de serviços à sociedade, deduzidas as despesas financeiras (serviço da dívida externa e interna). As despesas primárias classificam-se em obrigatórias e discricionárias (Brasil, 2020).

Despesas discricionárias são aquelas que permitem ao Poder Executivo uma flexibilidade quanto ao estabelecimento de seu montante e à oportunidade de sua execução (Barros, 2020). Outras despesas correntes (custeio), investimentos e inversões financeiras são exemplos de despesas discricionárias.

As ações orçamentárias discricionárias no âmbito do EB são destinadas, geralmente, às despesas de custeio e investimento, tais como ao pagamento das faturas de concessionárias de serviços públicos de água, energia elétrica, telefone. Abrange, também, os contratos de manutenção e de investimentos planejados e previstos para a modernização institucional (Andrade, 2020).

Em complemento, existem as despesas que o governo não pode deixar de executar, não podendo, em tese, ser contingenciadas, sendo denominadas de despesas obrigatórias. Despesas obrigatórias referem-se àquelas cuja execução é determinada em lei, havendo para o ente público a obrigatoriedade de executá-las como as despesas com pessoal e encargos sociais, sentenças judiciais e benefícios vinculados à folha de pagamento (Brasil, 2020).

Considerando o orçamento do Exército, as ações orçamentárias obrigatórias são aquelas destinadas, basicamente, ao pagamento de pessoal, assistência médica e odontológica, alimentação; fardamento; auxílio-funeral e natalidade de servidores civis; alimentação de militares em rancho, movimentação e fardamento de militares, sentenças judiciais, transitadas em julgado; decisões judiciais em mandados de segurança e outras (Brasil, 2020; Andrade, 2020).

Para o melhor acompanhamento da execução orçamentária, é de grande utilidade o uso de sistemas de classificação das despesas. A classificação da despesa orçamentária, segundo a sua natureza, compõe-se de: categoria econômica; grupo de natureza da despesa (GND); e elemento de despesa (STN, 2021). O GND é um agregador de elementos de despesa

orçamentária com as mesmas características quanto ao objeto de gasto (Ministério da Economia, 2022).

Há seis GND: pessoal e encargos sociais; juros e encargos da dívida; outras despesas correntes; investimentos; inversões financeiras; e amortização da dívida (Ministério da Economia, 2022).

Despesas orçamentárias com pessoal e encargos sociais são aquelas com pessoal ativo e inativo e pensionistas, relacionadas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, além de encargos sociais e contribuições recolhidas pelo órgão às entidades de previdência (Ministério da Economia, 2022).

O grupo das despesas com juros e encargos da dívida elenca as despesas orçamentárias com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária (Ministério da Economia, 2022).

O grupo de outras despesas correntes representa as despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, e despesas da categoria econômica "despesas correntes" não passíveis de classificação nos demais GND (Ministério da Economia, 2022).

Investimentos podem ser definidos como as despesas orçamentárias com *softwares* e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização dessas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente (Ministério da Economia, 2022).

Inversões financeiras envolvem despesas orçamentárias com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas, além de outras despesas classificáveis neste grupo (Ministério da Economia, 2022).

Por fim, o grupo amortização da dívida engloba as despesas orçamentárias com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária (Ministério da Economia, 2022).

O somatório das despesas com pagamento de juros e encargos da dívida e amortização da dívida serão denominadas despesas financeiras nesta pesquisa, conforme nomenclatura utilizada por Brasil (2020).

2.2.6 Créditos adicionais

O orçamento anual pode ser alterado por meio de créditos adicionais, que são as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na LOA. Os créditos adicionais classificam-se em três tipos: suplementar, especial e extraordinário (STN, 2021).

De acordo com a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, os créditos suplementares reforçam a dotação orçamentária existente; os especiais são destinados a despesas para as quais não houve dotação orçamentária específica; e os extraordinários são para fazer frente a despesas urgentes e imprevistas, como em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Os recursos disponíveis para fins de abertura de créditos suplementares e especiais, obrigatoriamente, e extraordinários, facultativamente, são os seguintes:

- o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior (Ministério da Economia, 2022);
- os provenientes de excesso de arrecadação (Ministério da Economia, 2022);
- os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em lei (Ministério da Economia, 2022);
- o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las (Lei nº 4.320/64; Ministério da Economia, 2022);
- a reserva de contingência (Decreto-Lei nº 200/67; LC 101/2000; Ministério da Economia, 2022); e
- os recursos sem despesas correspondentes decorrentes de veto à LOA (CF/88; Ministério da Economia, 2022).

2.2.7 Emendas parlamentares

Ainda ao abordar o processo orçamento em âmbito federal, é necessário inserir as emendas parlamentares. O termo emenda significa proposição apresentada como acessória a outra, destinada a alterar a proposição principal, recebendo as seguintes classificações de acordo com a sua autoria: individual, de bancada, de comissão e de relator (Congresso Nacional, 2022).

De modo geral, as emendas parlamentares podem ser definidas como mecanismos que representam uma maneira do parlamento influenciar na alocação de recursos de acordo com os compromissos políticos assumidos (Magalhães, 2020).

Emenda individual é aquela de autoria do parlamentar aos projetos de lei de matérias orçamentárias. Há possibilidade de emendas individuais aos projetos referentes ao PPA, LOA, LDO e créditos adicionais. Emenda de bancada pode ser conceituada como emenda coletiva de autoria das bancadas estaduais no Congresso Nacional relativa a matérias de interesse de cada Estado ou do Distrito Federal. Emenda de comissão, é uma emenda coletiva de autoria das comissões permanentes de cada uma das casas do Congresso Nacional. Por fim, as emendas de relator representam uma emenda à programação da despesa a fim de corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal; recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto e atender às especificações dos pareceres preliminares (Congresso Nacional, 2022).

Frisa-se que determinadas emendas parlamentares são impositivas, assim essas emendas devem ter execução orçamentária (empenho e liquidação) e financeira (pagamento) obrigatórias, exceto nos casos de impedimento de ordem técnica. As emendas individuais são impositivas desde a promulgação da EC nº 86/2015, limitadas a 1,2% da Receita Corrente Líquida; já as emendas de bancada são impositivas desde a promulgação da EC nº 100/2019, limitadas a 1% da Receita Corrente Líquida (Congresso Nacional, 2022).

2.3 Defesa Nacional

No caso da defesa, a necessidade do seu fornecimento pelo Estado advém da própria essência desta organização política: uma das primeiras razões de ser do Estado relaciona-se com a necessidade do cidadão de uma entidade de proteção contra as ameaças externas. Este ponto define uma particularidade da Defesa Nacional (Donadio, 2015).

A Defesa Nacional na qualidade de bem público provido à sociedade por meio de políticas públicas (Almeida, 2010), é essencial para a consecução do desejado grau de segurança do Brasil (Ministério da Defesa, 2016). Com isso, engloba um conjunto de atitudes, medidas e ações do Estado para a defesa do Território Nacional, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas (Brasil, 2020).

A Tabela 2 apresenta parte dos pressupostos básicos segundo os quais o Brasil concebe sua Defesa Nacional.

Tabela 2

Pressupostos básicos de Defesa Nacional no Brasil

-
- Preparar as Forças Armadas, mantendo-as em permanente estado de prontidão para serem empregadas, a fim de cumprir a sua missão constitucional e de prover a adequada capacidade de dissuasão.
 - Buscar a regularidade orçamentária-financeira para o Setor de Defesa.
 - Buscar a manutenção do Atlântico Sul como zona de paz e cooperação.
 - Promover a proteção da Amazônia Brasileira.
 - Atuar sob a égide de organismos internacionais, conforme os compromissos assumidos em convenções, tratados e acordos internacionais e sempre respeitando os princípios constitucionais.
 - Participar de organismos internacionais.
 - Participar de operações internacionais, visando contribuir para a estabilidade mundial e o bem-estar dos povos.
 - Apoiar as iniciativas para a eliminação total de armas químicas, biológicas, radiológicas e nucleares.
 - Estimular o fundamental envolvimento de todos os segmentos da sociedade brasileira nos assuntos de defesa, para o desenvolvimento de uma cultura participativa e colaborativa de todos os cidadãos
-

Nota. Fonte: Brasil (2020).

Da leitura da Tabela 2, destaca-se o pressuposto básico “Buscar a regularidade orçamentária-financeira para o Setor de Defesa”, pois há uma relação direta com o objetivo geral deste estudo, dado que a forma como a Regra de Ouro e a Meta de Resultado Primário foram geridas no passado e estão sendo geridos no presente podem, potencialmente, comprometer as atividades do EB e por consequência este pressuposto básico. A reflexão

neste aspecto pode ir mais longe, pois deficiências na estrutura orçamentária e financeira das Forças Armadas podem reverberar em, basicamente, todos os pressupostos básicos. A exemplo, como se esperar a proteção da Amazônia Brasileira por determinada Força Armada sem o recebimento, por essa, de recursos orçamentários e financeiros adequados com o seu planejamento?

A política de Defesa trata de problemas específicos, insuscetíveis de transferência à iniciativa privada ou a qualquer outro campo da gestão governamental, e procura implementar soluções para esses problemas. Questões como a resposta a agressões externas não podem ser objeto da atuação das áreas da saúde ou da educação, sendo, muitas vezes, tópico pertinente às Forças Armadas, principal instrumento da Defesa Nacional (Almeida, 2010).

Para cumprir sua missão constitucional, defesa da Pátria e garantia dos poderes constitucionais e da lei e da ordem (CF/88), as Forças Armadas devem conceber suas estruturas organizacionais e operacionais em torno de capacidades, em consonância com a estruturação dos meios de defesa do País (Ministério da Defesa, 2016).

A legislação brasileira estabelece, ainda, que é papel das Forças Armadas realizar atribuições subsidiárias para cooperar com o desenvolvimento nacional, a defesa civil e outras finalidades específicas (Brasil, 2020).

A cooperação com o desenvolvimento nacional ocorre além de ações diretas. Engloba o fomento à pesquisa e ao desenvolvimento de tecnologias variadas, em suas próprias instituições científicas, tecnológica e de inovação em conjugação com a Base Industrial de Defesa instalada no Brasil, de relevante participação no Produto Interno Bruto (PIB) nacional, pelo alto valor agregado de seus produtos (Brasil, 2020).

Contextualizando o supracitado, a pesquisa e o desenvolvimento de tecnologias de interesse da Defesa Nacional têm a capacidade de trazer benefícios à sociedade ao fomentar e incorporar novas tecnologias e produtos para o dia a dia dos cidadãos como computadores, internet, GPS, controle de tráfego aéreo, câmeras digitais e serviços de ambulâncias (Barros, 2020).

Já a Base Industrial de Defesa, conceituada como o conjunto das empresas estatais ou privadas que participam de uma ou mais etapas de pesquisa, desenvolvimento, produção, distribuição e manutenção de produtos estratégicos pertencentes à segurança ou defesa do país, é uma grande geradora de empregos qualificados e de inovações tecnológicas, por responder às complexas demandas do setor militar (Magalhães, 2020).

Além disso, grande parte das inovações geradas são de uso dual, sendo empregadas além dos fins militares, como referenciado anteriormente, atendendo às demandas de diversos

setores econômicos, para capacitação de recursos humanos e disseminação de tecnologia em benefício da sociedade (Magalhães, 2020).

A cooperação com a defesa civil acontece em casos de desastres em que o apoio das Forças Armadas aos órgãos especializados nessas operações torna-se fundamental para o adequado e necessário auxílio à população em situações emergenciais. Cabe, ainda, às Forças Armadas, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar combatendo os delitos na faixa de fronteira terrestre, no espaço aéreo, no mar e nas águas interiores e em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, de acordo com as atribuições específicas da Marinha, do Exército e da Aeronáutica (Brasil, 2020).

2.3.1 Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa

O Estado, como provedor da segurança da população brasileira, é responsável por coordenar as ações relacionadas à Defesa Nacional. Entre os documentos relacionados à Defesa Nacional, é primordial mencionar a Política Nacional de Defesa (PND) (Ministério da Defesa, 2016). Esse documento foi aprovado originalmente pelo Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005, cuja denominação inicial era Política de Defesa Nacional, sendo atualizado em 2012, recebendo a nomenclatura atual (Ministério da Defesa, 2013).

A PND tem como premissas os fundamentos, objetivos e princípios dispostos na CF/88 e encontra-se em consonância com as orientações governamentais e a política externa do país (Ministério da Defesa, 2013). Dessarte, é o documento condicionante de maior nível de planejamento de defesa, bem como estabelece os Objetivos Nacionais de Defesa (OND), traduzidos como as condições a serem alcançadas e mantidas permanentemente pela nação brasileira no âmbito de defesa (Ministério da Defesa, 2016). A Tabela 3 apresenta os OND estabelecidos pela PND.

Tabela 3
Objetivos Nacionais de Defesa

OND	Descrição
OND-1	<ul style="list-style-type: none"> Garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial.
OND-2	<ul style="list-style-type: none"> Assegurar a capacidade de Defesa, para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas.
OND-3	<ul style="list-style-type: none"> Salvaguardar as pessoas, os bens, os recursos e os interesses nacionais, situados no exterior.
OND-4	<ul style="list-style-type: none"> Contribuir para a preservação da coesão e unidade nacionais.
OND-5	<ul style="list-style-type: none"> Contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais.

OND-6	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuir para o incremento da projeção do Brasil no concerto das nações e sua inserção em processos decisórios internacionais.
OND-7	<ul style="list-style-type: none"> • Promover a autonomia produtiva e tecnológica na área de defesa.
OND-8	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar o envolvimento da sociedade brasileira nos assuntos de Defesa Nacional.

Nota. Fonte: Ministério da Defesa (2016).

Há ainda a Estratégia Nacional de Defesa (END), fundamentada nos posicionamentos estabelecidos na PND e é alicerçada nos objetivos de mais elevada importância no campo da defesa (Ministério da Defesa, 2016).

A END foi lançada em 2008, revista em 2012 e em 2016, sendo esta última a versão atualmente em vigor (Ministério da Defesa, 2016). Esse documento de Defesa orienta os segmentos do Estado brasileiro quanto às medidas que devem ser implementadas para que cada OND seja alcançado. Portanto representa o elo entre o posicionamento do Brasil nas questões de Defesa e as ações necessárias para efetivamente dotar o Estado da capacidade para atender seus interesses (Brasil, 2020). Com base nas considerações apresentadas, o Brasil orienta e prioriza suas iniciativas na área de defesa no seu nível mais amplo, segundo cada Estratégias de Defesa (ED), diretamente alinhadas aos OND (Ministério da Defesa, 2016). A Tabela 4 exhibe as ED relacionadas a cada OND.

Tabela 4
Vínculo entre OND e ED

OND	ED Vinculada	Descrição
OND-1	ED-1	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimento do Poder Nacional.
	ED-2	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimento da capacidade de dissuasão.
OND-2	ED-3	<ul style="list-style-type: none"> • Dimensionamento do Setor de Defesa.
	ED-4	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitação e dotação de recursos humanos.
	ED-5	<ul style="list-style-type: none"> • Regularidade orçamentária.
	ED-6	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimento da capacidade de dissuasão.
OND-3	ED-6	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimento da capacidade de dissuasão.
	ED-7	<ul style="list-style-type: none"> • Emprego de ações diplomáticas relacionadas à defesa.
OND-4	ED-8	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento da presença do Estado em todas as regiões do País.
	ED-9	<ul style="list-style-type: none"> • Adoção de medidas educativas.
	ED-10	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuição para a atuação dos órgãos federais, estaduais e municipais.
OND-5	ED-11	<ul style="list-style-type: none"> • Promoção da integração regional.
	ED-12	<ul style="list-style-type: none"> • Promoção da cooperação internacional.
	ED-13	<ul style="list-style-type: none"> • Atuação em organismos internacionais.

OND-6	ED-1	• Fortalecimento do Poder Nacional.
	ED-12	• Promoção da cooperação internacional.
	ED-14	• Atuação com base no multilateralismo.
OND-7	ED-15	• Promoção da sustentabilidade da cadeia produtiva da Base Industrial de Defesa.
	ED-16	• Fortalecimento da área de ciência e tecnologia de defesa.
OND-8	ED-17	• Promoção da temática de defesa na educação.
	ED-18	• Emprego da comunicação social.

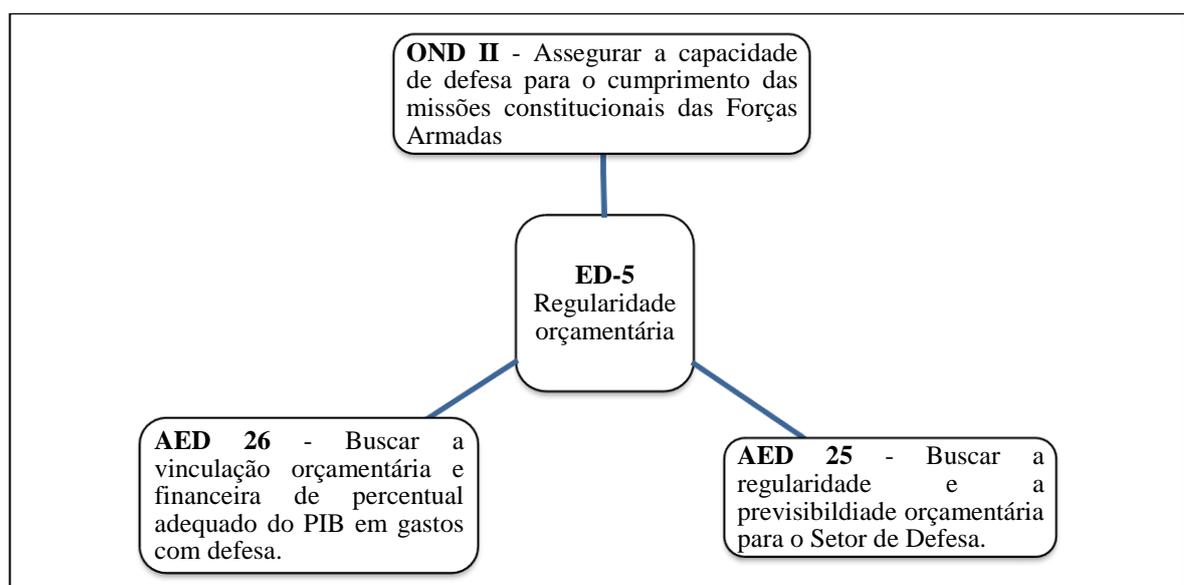
Nota. Fonte: Ministério da Defesa (2016).

A Tabela 4 explicita que cada ED pode contribuir para mais de um OND. Em complemento, a cada ED são incorporadas Ações Estratégicas de Defesa (AED), que visam a orientar as ações que deverão ser implementadas para a consecução dos OND. Com isso, do mesmo modo que uma ED pode contribuir para mais de um OND, uma AED pode figurar em mais de uma ED (Ministério da Defesa, 2016). Dada a extensão do rol de AED, esse não será apresentado neste referencial.

No que tange ao escopo desta pesquisa, destaca-se para o OND II - Assegurar a capacidade de defesa para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas, o vínculo com a ED-5 – Regularidade orçamentária e seu desdobramento em AED (Ministério da Defesa, 2016). A Figura 1 ilustra essa relação.

Figura 1

Vínculo entre OND II, ED-5 e AED



Nota. Fonte: Adaptado de Ministério da Defesa (2016).

A Figura 1 ilustra a importância da regularidade orçamentária e previsibilidade orçamentária para as atividades das Forças Armadas, auxiliando a tornar os gastos mais eficientes.

2.3.2 Orçamento da Defesa Nacional

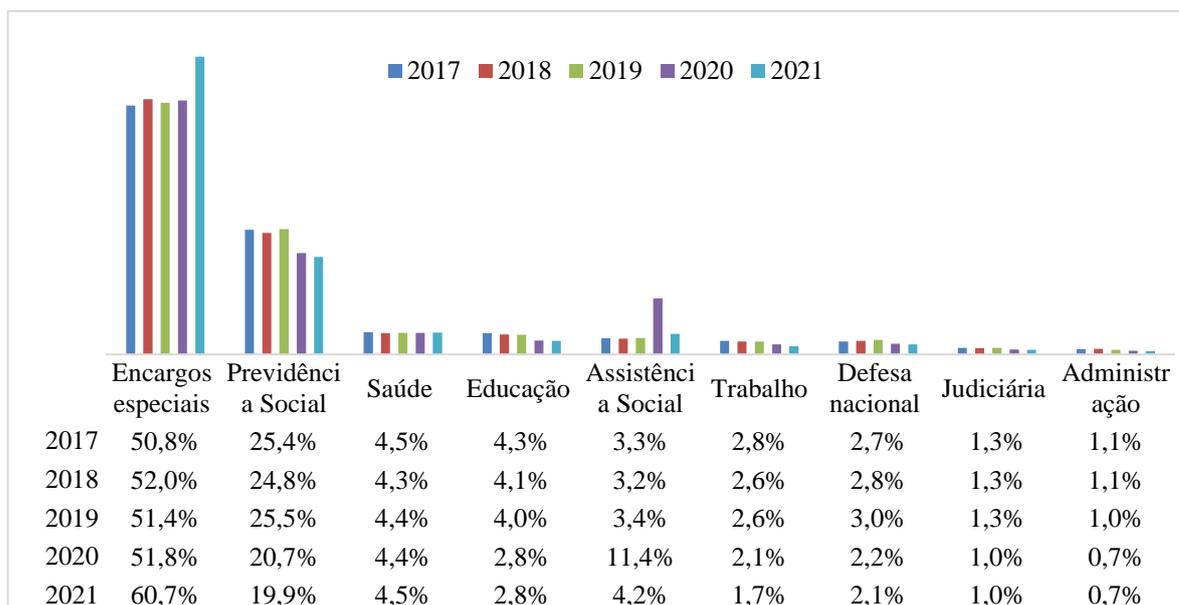
A gestão do orçamento da Defesa Nacional incumbe ao Ministério da Defesa e sua execução é descentralizada para as três Forças Armadas (Silva, 2020).

Como já exposto, o Brasil orienta e prioriza suas iniciativas na área de defesa no seu nível mais amplo, segundo as ED, diretamente alinhadas aos OND, estabelecidos na PND (Ministério da Defesa, 2016). Tais documentos são norteadores estratégicos e contêm os objetivos, que dependem de orçamento coerente e capaz de materializar os anseios pretendidos para as três forças (Silva, 2020). Desta forma, o estudo do orçamento federal e, mais especificamente, do orçamento de Defesa no Brasil torna-se oportuno uma vez que este pode representar um instrumento para a análise do planejamento governamental voltado para o setor. Além disso, sua relevância relaciona-se à cenários de crise orçamentária pois, ainda assim, é necessário formular e manter um planejamento de defesa coerente com a END e a PND (Matos et al., 2017).

A Figura 2 apresenta a série histórica, de 2017 a 2021, das despesas da União de acordo com a composição por área de atuação do governo (função) no Orçamento da União.

Figura 2

Série histórica da composição por área de atuação do governo (função) do Orçamento da União de 2017 a 2021



Nota: Fonte: Adaptado de Senado Federal - SIGA Brasil (2017 a 2021).

A Figura 2 evidencia que a função Defesa Nacional no período de 2017 a 2021, ocupou o 6º lugar no tocante à participação percentual no Orçamento da União, com exceção de 2017, quando ocupou a 7ª posição.

Entre as principais vulnerabilidades da estrutura orçamentária da Defesa Nacional brasileira estão a insuficiência e a descontinuidade na alocação de recursos orçamentários (Matos et al., 2017). As restrições orçamentárias não afetam exclusivamente as Forças Armadas, nem significam desconsideração pela importância de que se reveste a Defesa do País, mas são resultado do ajuste brasileiro, que tem como pilar essencial o saneamento das contas públicas (Leonel et al., 2005).

O problema de o Setor de Defesa ocupar espaço mais expressivo no orçamento federal deve-se à crise fiscal brasileira ou às dificuldades de o Governo lidar com dois problemas centrais: a elevada dívida pública e a rigidez orçamentária. O primeiro problema se mistura com o outro, pois a rigidez do orçamento se manifesta em parte pela grande fatia destinada ao pagamento de parcela do serviço da elevada dívida pública e ao grande volume destinado às despesas obrigatórias (Velloso, 2005).

Nesse contexto, é possível relacionar o conceito de regras fiscais, dado que essas regras têm potencial para corrigir incentivos perversos e conter pressões para o aumento de gastos públicos de modo a assegurar, potencialmente, a responsabilidade fiscal e a sustentabilidade da dívida pública no longo prazo (Brochado et al., 2019).

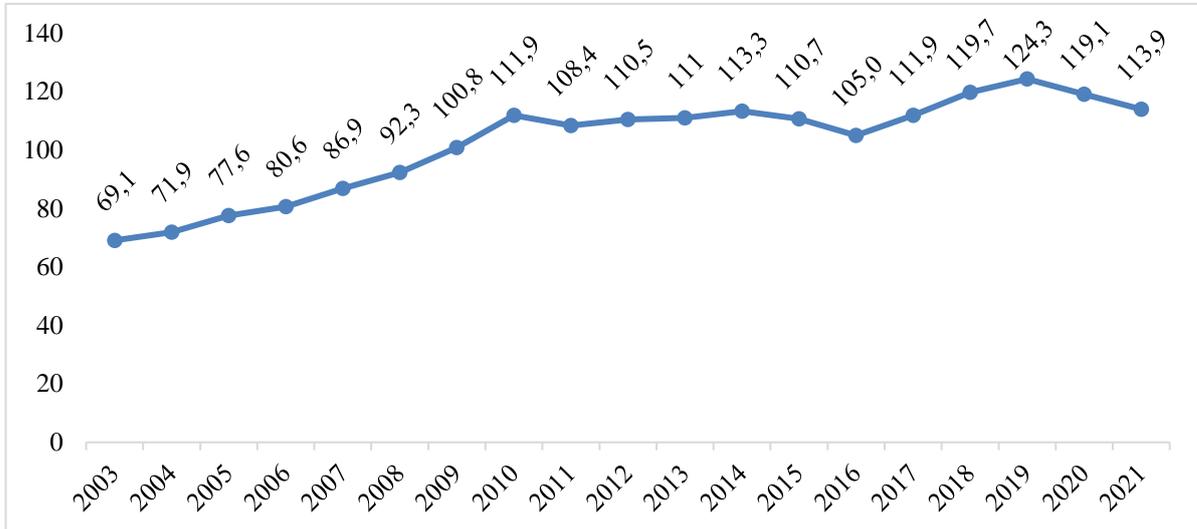
Com isso, as regras fiscais, possuem papel crucial, visto que na insuficiência de recursos ou recursos mal administrados podem existir prejuízos sociais, econômicos e à soberania nacional. Com isso, é prioritário assegurar a continuidade e a previsibilidade na alocação de recursos orçamentários e financeiros para o Setor de Defesa (Ministério da Defesa, 2016).

A orçamento do Setor de Defesa deve observar a três princípios norteadores: previsibilidade, estabilidade e regularidade. A previsibilidade insere a segurança ao planejamento de médio e longo prazo assegurando que os projetos iniciados não tenham problemas quanto à continuidade, com consequentes danos ao erário; estabilidade está associada a ideia de que os recursos alocados para a Defesa Nacional não apresentem oscilações bruscas de modo que os projetos mantenham-se ao longo dos anos; e regularidade está relacionada ao aspecto de o orçamento ocorrer de forma programada e regular, possibilitando que os cronogramas sejam cumpridos conforme planejamento (Brasil, 2020).

A Figura 3 apresenta a série histórica da evolução orçamentária da Defesa Nacional de 2003 a 2021.

Figura 3

Evolução orçamentária de 2003 a 2021



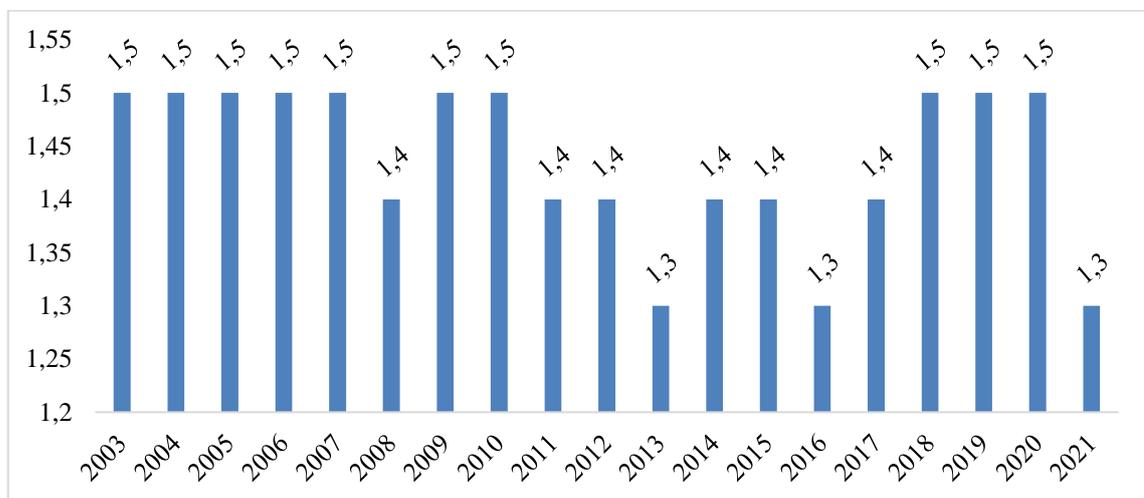
Nota. R\$ bilhões de 2021. Fonte: Adaptado de Ministério da Defesa (2003 a 2021).

Com base na Figura 3, observa-se que os recursos direcionados à Defesa Nacional apresentaram, em regra, relevante incremento no período de 2003 a 2021, exceto nos anos de 2020 e 2021, em que se verificam quedas.

Contudo, é interessante analisar os recursos direcionados à Defesa Nacional em proporção ao PIB. A Figura 4 apresenta a evolução orçamentária de Defesa Nacional em relação ao PIB de 2003 a 2021.

Figura 4

Evolução orçamentária de 2003 a 2021



Nota. % do PIB. Fonte: Adaptado de Ministério da Defesa (2022) e Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (2003 a 2021).

A Figura 4 demonstra que não houve incremento no orçamento da Defesa Nacional em relação ao PIB ao longo dos últimos anos. Os percentuais do orçamento direcionados à Defesa representaram, em média, 1,4% do PIB na série histórica de 2003 a 2021.

Esse achado de pesquisa pode ser explicado pelos estudos de Nordhaus, Oneal e Russett (2012) e Tian, Kuimova, Silva, Wezeman e Wezeman (2020) que indicam que países com características pacíficas possuem uma tendência de estabilidade de seu orçamento com Defesa Nacional.

Comprovando essa característica brasileira, o Artigo 4º, da CF/88, estabelece entre seus incisos, que a República Federativa do Brasil se rege nas suas relações internacionais pelo princípio da solução pacífica dos conflitos. Ademais, segundo Brasil (2020), o Brasil tem sólida tradição de resolução pacífica de controvérsias.

Convém realizar um comparativo dos gastos com defesa do Brasil em relação aos demais países da América do Sul. A Tabela 5 apresenta o comparativo dos gastos militares em percentual do PIB entre os países sul-americanos nos últimos dez anos.

Tabela 5

Gastos militares nos países da América do Sul de 2012 a 2021

País	Ano									
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Argentina	0,8	0,8	0,9	0,9	0,8	0,9	0,7	0,7	0,8	0,8
Bolívia	1,8	1,8	1,9	1,8	1,5	1,5	1,5	1,4	1,3	1,5
Brasil	1,4	1,3	1,4	1,4	1,3	1,4	1,5	1,5	1,5	1,3
Chile	2,0	2,0	2,0	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	2,1	2,0
Colômbia	3,2	3,3	3,1	3,1	3,1	3,2	3,1	3,1	3,5	3,4
Equador	2,9	2,9	2,7	2,6	2,5	2,4	2,3	2,2	2,5	2,5
Guiana	1,2	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,6	1,6	1,4	1,0
Paraguai	1,0	1,0	1,0	1,1	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0
Peru	1,5	1,6	1,6	1,7	1,3	1,2	1,2	1,2	1,3	1,1
Uruguai	1,8	1,8	1,8	1,8	1,9	2,0	2,1	2,1	2,2	2,3
Venezuela	1,3	1,7	1,2	0,9	0,40	2,2	0,1	0,2	-	-

Nota. % do PIB. Fonte: Adaptado de SIPRI (2012 a 2021).

A Tabela 5 demonstra que o Brasil, em relação aos demais países da América do Sul, investe de modo intermediário em relação ao PIB. Esse achado foi apresentado por Matos et al. (2017) anteriormente, demonstrando que não houve mudanças expressivas em âmbito latino-americano nos últimos anos.

2.3.3 Exército Brasileiro e a Defesa Nacional

A origem do EB remonta ao período colonial, nos primórdios da formação da nacionalidade, durante o combate contra invasores holandeses. A primeira Batalha dos Guararapes, marco histórico ocorrido em 19 de abril de 1648, é considerado a gênese do Exército. As tropas que lutaram contra os invasores foram formadas genuinamente por brasileiros (brancos, negros e ameríndios) (Brasil, 2020).

Anos mais tarde, o Exército cooperou para a conquista da independência brasileira em 1822, apoiando o Imperador D. Pedro I na luta que consolidou a emancipação política do país. Ainda durante o período imperial, destaca-se a participação em conflitos platinos, auxiliando na garantia da integridade do território brasileiro (Brasil, 2020).

Em 1889, foi peça fundamental para a instauração do regime republicano sob a liderança de Marechal Deodoro da Fonseca. Assim, o Exército exerceu papel de relevância para a manutenção da unidade e integridade nacionais. A participação em momentos ímpares na história brasileira demonstra que a evolução histórica da Força se confunde com a do próprio Brasil (Brasil, 2020).

Como Força Armada vinculada ao Ministério da Defesa, sob os pilares da hierarquia e da disciplina e sob a autoridade suprema do Presidente da República, o EB é uma instituição nacional permanente e regular, cuja missão é a defesa da Pátria, a garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de um desses, da lei e da ordem (CF/88; Estado-Maior do Exército - EME, 2021).

Considerando as ideias de missão e visão institucionais, o EB tem como missão contribuir para a garantia da soberania nacional, dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, defendendo os interesses nacionais e cooperando com o desenvolvimento nacional e o bem-estar social. Como visão, pretende ser um Exército capaz de se fazer presente, moderno, dotado de meios adequados e profissionais altamente preparados, composto por capacidades militares que superem os desafios do século atual e possam apoiar as decisões soberanas do Brasil (EME, 2021).

A Força propriamente dita é composta por oito Comandos Militares de Área: Comando Militar da Amazônia (CMA); Comando Militar do Oeste (CMO); Comando Militar do Planalto (CMP); Comando Militar do Sul (CMS); Comando Militar do Leste (CML); Comando Militar do Sudeste (CMSE); Comando Militar do Nordeste (CMNE); e Comando Militar do Norte (CMN) (Brasil, 2020).

A Figura 5 ilustra a distribuição geográfica dos oito comando militares de área supracitados.

Figura 5

Distribuição geográfica dos comando militares de área



Nota. Fonte: Brasil (2020)

Dada a distribuição do EB pelo território nacional, existem cerca de 657 organizações militares (OM) e uma estrutura de pessoal composta por indivíduos na ativa e na inativa, pensionistas e anistiados (Brasil, 2020).

A Tabela 6 apresenta a estrutura de pessoal e a despesa com pagamento de pessoal entre os anos de 2017 a 2019. Não foi possível obter os dados anteriores e atualizados sobre o efetivo em virtude da confidencialidade.

Tabela 6

Despesa com pagamento de pessoal mensal

Situação	Janeiro 2017		Janeiro 2018		Janeiro 2019		Variação % das despesas 2019/2017
	Efetivo	Despesa	Efetivo	Despesa	Efetivo	Despesa	
Ativos	201.770	1.052,3	202.314	1.097,3	201.756	1.137,1	8,0
Inativos	66.685	859,3	65.566	903,8	70.371	944,0	9,8
Pensionistas	126.041	1.020,7	126.607	1.053,1	126.990	1.078,2	5,6
Anistiados	280	4,9	276	4,9	265	4,9	-

Nota. despesa em R\$ milhões de 2021 nos meses de Janeiro. Fonte: Ministério da Defesa (2019).

Os dados da Tabela 6 demonstram aumento nos gastos com pessoal de janeiro de 2017 a janeiro de 2019, em que o maior aumento é relacionado a indivíduos na situação de inatividade.

Magalhães (2020) evidencia que os gastos do EB com pessoal tendem a crescer no decorrer dos próximos anos, evidenciando uma medida de ineficiência na Força Terrestre brasileira a ser modificada. Nesse sentido, a Força está realizando medidas de redução do efetivo de militares de carreira e aumento dos militares temporários.

Ressalta-se que a carreira militar passou por reestruturação em 2019, resultando em um aumento escalonado nos salários e gratificações recebidas por militares da ativa e inativos que perdurará até 2023, o que auxilia na compreensão do aumento de gastos com pessoal (Magalhães, 2020).

As medidas implementadas e os gastos com pessoal serão apresentados com mais detalhes ao longo da análise e interpretação dos dados promovidas por esta pesquisa.

Adentrando na atuação do EB à luz da CF/88 e considerando os pressupostos básicos da Defesa Nacional, há duas vertentes: “Braço Forte” e “Mão Amiga”. A vertente “Braço Forte” abrange as atividades do EB na defesa da pátria, na defesa dos poderes constitucionais e na garantia da lei e da ordem (EB, 2021).

A vertente “Mão Amiga” abrange a participação no apoio à política externa do país, em operações internacionais de paz e ajuda humanitária; na cooperação com outros órgãos públicos, como a Defesa Civil e quando necessário, com apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução e na execução de obras e serviços de engenharia; na atuação na faixa de fronteira contra delitos transfronteiriços e ambientais e na cooperação com o desenvolvimento nacional e o bem-estar social. Ressalta-se que os anos de 2020 e 2021 foram anos singulares para a Força tendo em vista a pandemia de Covid-19 e sua consequente atuação (EB, 2021).

A Tabela 7 apresenta, resumidamente, parte das ações executadas pelo EB em âmbito nacional, seja em atuação única ou em conjunto com as demais Forças Armadas e/ou instituições públicas civis brasileiras.

Tabela 7
Atuações do EB

Atuação e período	Vertente	Descrição	Área de atuação
Operação São Francisco (2015)	Braço Forte	Operação para preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio nas comunidades do Complexo da Maré.	Estado do Rio de Janeiro.
Operação Ágata (jan/2020 a dez/2020)	Braço Forte	Operação Conjunta das Forças Armadas Brasileiras em coordenação com outros órgãos, para combater ilícitos transfronteiriços, empregando 187 militares/dia.	CMN, CMO e CMS.

Operação Cérbero (fev/2020 a mai/2020)	Braço Forte	Operação de Garantia da Lei e da Ordem, em coordenação com os Órgãos de Segurança Pública e com apoio dos agentes penitenciários do Departamento Penitenciário Nacional, para proteger o perímetro externo da penitenciária federal de Brasília-DF.	CMP.
Operação Mandacaru (fev/2020 a mar/2020)	Braço Forte	Operação em que o EB assumiu o controle operacional dos efetivos e meios pertencentes aos órgãos de segurança pública federais e estaduais.	CMN.
Operação garantia de votação e apuração (nov/2020)	Braço Forte	Contribuir para a regularidade do processo eleitoral, em apoio ao Tribunal Superior Eleitoral, com atuação de apoio logístico de transporte de pessoal e material e ações de Garantia de Votação e Apuração.	CMA, CMNE, CMN, CMO e CMS.
Operação Verde Brasil 2/Samaúma (até os dias atuais)	Braço Forte	Contribuir com o emprego na Garantia da Lei e da Ordem, na Amazônia Legal, atuando contra crimes e incidentes ambientais em faixas de fronteira, terras indígenas, unidades federais de conservação ambiental e em outras áreas federais.	Amazônia Legal.
Operação Acolhida (jan/2020 até os dias atuais)	Mão Amiga	Operação de acolhimento humanitário de imigrantes venezuelanos no Estado de Roraima e sua interiorização nos diversos estados da federação.	Estado de Roraima.
Operação Regresso (2020)	Mão Amiga	Operação para repatriamento de brasileiros oriundos da cidade de Wuhan, na República Popular da China, com o emprego de ações de apoio a descontaminação em pessoal, material e instalações.	Território Nacional.
Operação Covid-19 (mar/2020 até os dias atuais)	Mão Amiga	Operação voltada para mitigar os impactos causados pela pandemia de Covid-19 na população brasileira como apoio à vacinação da população brasileira.	Território Nacional.
Operação Jucuruçu (dez/2021)	Mão Amiga	Operação em apoio à população dos municípios do Sul da Bahia afetada pelas intensas chuvas ocorridas.	Estado da Bahia.
Operação Carro-Pipa (até os dias atuais)	Mão Amiga	Cooperação técnica e financeira entre o Ministério do Desenvolvimento Regional e o Ministério da Defesa para a realização de ações complementares de apoio às atividades de distribuição emergencial de água potável.	Nordeste (637 municípios e 4.266 pipeiros).

Obras de cooperação com órgãos públicos (até os dias atuais)	Mão Amiga	As obras de cooperação têm por finalidade gerenciar as atividades relativas às obras de engenharia atribuídas ao sistema Obras de Cooperação, visando ao adestramento da tropa e ao desenvolvimento nacional.	Território Nacional.
--	-----------	---	----------------------

Nota. Fonte: Adaptado de EME (2016, 2020 e 2021).

Além das operações em território nacional expostas na Tabela 7, o EB atuou e atua em operação de paz no cenário internacional. Um exemplo é a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), encerrada em setembro de 2017. O EB aliado às demais Forças Armadas, atuou na estabilização do Haiti, promovendo o fortalecimento do multilateralismo, à integração da América Latina e à solidariedade como princípio de ação internacional (Brasil, 2020).

Outra participação do EB com tropa em missões de paz é sua presença atual na Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL), criada em 1978, com o propósito de manter a estabilidade na região, durante a retirada das tropas israelenses do território libanês. A partir de 2014, militares do Exército Brasileiro foram integrados, caracterizando a primeira missão terrestre brasileira no âmbito da UNIFIL (Brasil, 2020).

Ademais, o EB participa, desde maio de 2018, da Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização na República Democrática do Congo (MONUSCO) (Brasil, 2020).

O EB possui responsabilidade moral, ética e funcional perante o Brasil, bem como tem o dever cumprir sua missão constitucional com base nos recursos que lhe são disponibilizados. Contextualiza-se a complexidade, a abrangência territorial e a atuação nacional no ano de 2021 pelos seguintes dados: 226 operações militares executadas nas fronteiras e nos centros urbanos brasileiros; 49 mil recrutas incorporados; aplicação de 510 mil doses na vacinação de Covid-19 (público interno e externo); e obras de engenharia (barragens, poços artesanais e rodovias) beneficiando 58 municípios brasileiros (EME, 2021).

A atuação do EB junto à sociedade brasileira fez com que o nível de confiança que os brasileiros depositam na instituição atingisse a marca de 76% no ano de 2021 (EME, 2021). Esse resultado é o reflexo do reconhecimento pelo esforço dos integrantes da Força de se fazerem presentes em diversas ações como: garantia da independência, paz, liberdade e soberania das fronteiras; coesão nacional e preservação dos ideais democráticos; participação do esforço de preservação da paz mundial, sob a égide de organismos internacionais; formação de mão de obra qualificada; atendimento às comunidades carentes ou em situações de

calamidade pública; promoção do respeito à natureza e aos povos indígenas; e atendimento médico e odontológico às localidades ribeirinhas da Amazônia e do Pantanal (EME, 2021).

Dado a todo o exposto, para o cumprimento das diversas atividades institucionais atribuídas é essencial uma Força bem equipada e adestrada com base nos recursos orçamentários a ela direcionados (Tanaka, 2018).

2.3.4 Programas e projetos estratégicos do EB

A partir das diretrizes estabelecidas na END, o Ministério da Defesa definiu os programas e projetos estratégicos, no âmbito das três Forças Armadas, com a finalidade de permitir que o país desenvolvesse a capacidade para defender, com eficiência, sua soberania e seus interesses (Ministério da Defesa, 2020).

Esses programas e projetos foram incluídos no Plano de Articulação e Equipamento da Defesa (PAED), principal instrumento que o Estado dispõe para garantir o fornecimento dos meios que as Forças Armadas necessitam. Com isso, o PAED consolida os programas e projetos estratégicos das Forças Armadas que visam atender às demandas de articulação e de equipamento necessárias para o cumprimento de sua missão constitucional, conforme preconizado na END (Ministério da Defesa, 2020).

A confecção e a execução das atividades do Exército baseiam-se no cumprimento constante dos principais preceitos legais já expostos: a CF/88, a PND, a END, o PPA do Governo Federal e o PAED.

Diante disso, a Força tem executado o Processo de Transformação do Exército por meio de cinco macroprojetos: Projeto Força Terrestre 2035, Programa Estratégico do Exército Obtenção da Capacidade Operacional Plena, Projetos Estruturantes, Projeto Sentinela da Pátria e Projeto Amazônia Protegida (Magalhães, 2020). No ano de 2021, o EB contou com um portfólio de 17 programas/projetos estratégicos.

A título exemplificativo, o Projeto Força Terrestre 2035 envolve seis dos sete programas e projetos estratégicos considerados indutores e geradores das capacidades necessárias para o Processo de Transformação da Força (Magalhães, 2020). A Tabela 8 resume esses seis programas e projetos que fazem parte do portfólio do EB.

Tabela 8*Programas e projetos estratégicos do Projeto Força Terrestre 2035*

Programas e Projetos estratégicos	Objetivos
Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON)	Destina-se ao sensoriamento, ao apoio à decisão e ao apoio às operações, para permitir o monitoramento e o controle de forma efetiva das áreas de fronteira da Amazônia, do Centro-Oeste e do Sul, bem como à atuação oportuna do poder público. Assim, coopera para a segurança, a redução de ilícitos transfronteiriços, a preservação ambiental, a proteção de comunidades indígenas e a obtenção do efeito dissuasório, por meio da utilização da capacidade operacional da Força, na selva e em outros ambientes do País, isoladamente ou em conjunto com outras instituições públicas.
Guarani	Busca dotar a Força de uma Nova Família de Blindados sobre Rodas para aumentar a capacidade operativa do EB, contribuindo com a dissuasão extrarregional. Para alcançar o objetivo, seu escopo contempla a transformação das OM de infantaria motorizada em mecanizada e a modernização das OM de cavalaria mecanizada, sendo planejada uma diversidade de meios mecanizados e seus sistemas.
Sistema de Mísseis e Foguetes ASTROS 2020	Propõe-se a incrementar a artilharia de mísseis e foguetes dotando a Força de novas capacidades de apoio de fogo, planejamento e coordenação de fogos e busca de alvos. É composto pelos projetos de pesquisa e desenvolvimento, de aquisição e modernização de viaturas do Sistema Astros e de construções e instalações em OM, que contribuem para o aparelhamento do EB para gerar capacidades dissuasórias e de apoio de fogo terrestre.
Sistema Integrado de Proteção da Sociedade (PROTEGER)	Planeja oferecer ao EB capacidades para a ampliação da proteção à sociedade brasileira, em complemento aos sistemas de Segurança Orgânica e de Segurança Pública, decorrente do emprego da Força. No âmbito do programa, consta o desenvolvimento do Sistema de Integração, Monitoramento e Apoio à Decisão (<i>software</i> integrador), sistema baseado em Tecnologia da Informação e Comunicações que tem em seu escopo o fim de promover a integração e prover a interface de troca de informações e dados georreferenciados entre os programas corporativos do EB.
Defesa Cibernética	Pretende inserir a Força no seletor grupo de nações com capacidade de atuar no espaço cibernético com liberdade de ação, operando em rede em ambiente adverso, condição essencial para o combate moderno em que os ataques cibernéticos constituem ameaças à segurança do Estado e da sociedade. Em paralelo, ambiciona-se induzir a capacidade tecnológica nacional, criando um círculo virtuoso para garantir a sustentabilidade das soluções implementadas.
Defesa Antiaérea	Visa a entrega de módulos de artilharia antiaérea ao EB, tendo por objetivo recuperar e obter a capacidade de defesa antiaérea de baixa e média alturas, modernizando as OM que compõem a defesa antiaérea da Força. O programa foi estruturado para viabilizar a participação da indústria nacional de defesa, atribuindo grande importância

para a transferência de tecnologia de produtos de defesa ainda não acessíveis no País, com a assimilação de novas capacidades e contribuindo para o incremento no número dos postos de trabalho de alta qualificação no Brasil.

Nota. Fonte: Escritório de Projetos do Exército Brasileiro (2022).

De modo geral, parte dos principais impactos socioeconômicos dos programas e projetos estratégicos do Exército são: agregação de novas tecnologias às empresas participantes dos programas que poderão ser utilizadas em projetos futuros, apoiando a Base Industrial de Defesa; avanços na área de Pesquisa e Desenvolvimento que beneficiam diversos setores da economia, a exemplo de áreas como interoperabilidade de simuladores, inteligência artificial, computação gráfica, manipulação de cartas e terrenos virtuais, de tecnologias críticas de uso dual, dentre outras, ampliando a capacidade produtiva e a maturidade tecnológica da Base Industrial de Defesa; soberania em tecnologias críticas, protegendo a sociedade de pressões externas por meio de embargos ou bloqueios; transferência de tecnologia para o Exército de produto de alta tecnologia agregada; promoção da interação entre os meios acadêmico, empresarial e militar, promovendo articulações entre os diversos setores e atores que possuam interesse no setor simulação militar; e domínio de tecnologias críticas de defesa antiaérea (EME, 2021).

2.3.5 Orçamento do EB

O Ministério da Economia é o órgão responsável pela elaboração dos instrumentos de planejamento e orçamento da União. Na sistemática que envolve o orçamento federal, há participantes como os Órgãos Setoriais (OS), caracterizados como unidades de planejamento e orçamento responsáveis pela coordenação dos processos do ciclo orçamentário no nível subsetorial (Unidade Orçamentária - UO), sob orientação normativa e supervisão técnica do Órgão Central (OC) (Ministério da Economia, 2022).

As UO são as unidades de planejamento e orçamento que desempenham o papel de coordenação dos processos do ciclo orçamentário no seu âmbito de atuação, incorporando e articulando o trabalho das suas unidades administrativas, sob orientação normativa e supervisão técnica do OC e do respectivo OS. Quanto à atuação, apresentam propostas de emenda e justificativas e encaminham propostas para o OS (Ministério da Economia, 2022).

No caso desta pesquisa, o Ministério da Defesa é o OS responsável pela análise e validação da sua proposta orçamentária. Sobre a gestão orçamentária do EB, as UO Vinculadas ao Comando do Exército são: 52121 (Comando do Exército), 52221 (Indústria de Material Bélico do Brasil – IMBEL), 52222 (Fundação Osório) e 52921 (Fundo do Exército)

(Ministério da Defesa, 2022). O foco desta pesquisa, por conveniência, serão as UO Comando do Exército e Fundo do Exército.

Ademais, a Fundação Osório é uma instituição federal de ensino público e gratuito, vinculada ao Ministério da Defesa, enquanto a IMBEL é uma empresa estatal brasileira que produz material bélico, sendo vinculada ao Ministério da Defesa, por intermédio do EB. Em virtude das atividades peculiares dessas UO e da necessidade de delimitação desta pesquisa, optou-se por não as incluir na investigação realizada.

O Fundo do Exército foi criado pela Lei nº 4.617, de 17 de abril de 1965, com a finalidade de auxiliar o provimento de recursos financeiros para o aparelhamento do Exército e para realizações ou serviços, inclusive programas de ensino e de assistência social que se façam necessários para que o Exército possa cumprir suas missões. Constitui-se, então, numa reserva estratégica de recursos orçamentários complementando e/ou suplementando os recursos ordinários postos à disposição do Exército (Diretoria de Gestão Orçamentária do Exército Brasileiro – DGO, 2022).

O Comando do Exército, por meio da 6ª Subchefia do EME, UO no nível subsetorial do Ministério da Defesa, é responsável por consolidar a Pré-Proposta Orçamentária (PPO), de acordo com as Necessidades Gerais do Exército (NGE), de todos os seus Órgãos de Direção Setorial (ODS), que por sua vez são considerados para fins orçamentários, unidades administrativas (Pereira, 2018).

O processo de planejamento e elaboração do orçamento geral do Exército é iniciado no ano anterior (A-1) e servirá de subsídio na definição dos limites orçamentários. Após a definição dos limites orçamentários aprovados na LOA, o Comando do Exército, definirá o limite para cada ODS. Nesse momento, poderá ser necessário ajustar o planejamento se existir déficit entre o que foi planejado e o limite concedido. Em resumo, as atividades desenvolvidas pelo EB necessitam adequar-se ao recurso disponibilizado, elaborando novo planejamento, caso necessário. Durante o exercício financeiro do ano A, se o governo se utilizar do Decreto de Contingenciamento, novamente o planejamento necessitará ser revisto (Pereira, 2018).

Evidencia-se, ainda, o instrumento emendas parlamentares que podem ser utilizadas pela Força em seu benefício. As emendas parlamentares de relator são decorrentes de propostas do Comandante do Exército; as emendas parlamentares de comissão e de bancada são decorrentes de propostas do EME ao Comandante do Exército, em coordenação com a Assessoria Parlamentar do Gabinete do Comandante do Exército; e as emendas parlamentares individuais, por sua vez, são decorrentes de propostas dos Comandantes Militares de Área (Andrade, 2020).

2.4 Regras fiscais

As regras fiscais são amplamente utilizadas para restringir a discricionariedade da política fiscal e promover a disciplina fiscal. Seus principais objetivos envolvem comprometer os formuladores de políticas à sustentabilidade fiscal, aumentar a transparência e sinalizar aos mercados financeiros o curso da política fiscal. As regras também podem ter uma função política ao catalisar acordos sobre estratégias fiscais sólidas (Eyraud, Debrun, Hodge, Lledó & Patillo, 2018).

Em um sentido amplo, as regras fiscais incluem leis e requisitos relacionados a composição do orçamento e/ou gestão fiscal, sendo ferramentas importantes nas mãos dos agentes políticos para garantir um funcionamento adequado da política fiscal. Normalmente, buscam corrigir incentivos distorcidos e conter pressões para gastos, especialmente em tempos bons, contendo o viés deficitário (*deficit bias*) do setor público (Eyraud et al., 2018; Giambiagi & Tinoco, 2019).

As regras fiscais podem ser numéricas, correspondendo a uma restrição duradoura à política fiscal por meio de limites numéricos sobre os agregados orçamentários, implicando limites para a política fiscal que não podem ser alterados com frequência (Lledó et al., 2017). Em outras palavras, torna-se um mecanismo que introduz, por certo período (médio ou longo prazo), metas ou limites quantitativos para alguma das principais variáveis fiscais (dívida, resultado corrente, gasto e receita) de um país (ou de uma região) (Giambiagi & Tinoco, 2019).

Essas restrições são úteis para corrigir ineficiências na política fiscal com políticas pró-cíclicas (que exacerbam os ciclos econômicos), melhorar os esforços de arrecadação de receitas, reduzir os gastos excessivos e promover práticas mais prudentes e estabilizar as políticas fiscais (Gbohoui & Medas, 2020; Bandaogo, 2020).

Regras fiscais bem formuladas, além de oferecer suporte à sustentabilidade das finanças públicas, ajudam a tranquilizar os mercados financeiros e os investidores. Portanto, países que cumprem suas respectivas regras fiscais têm a possibilidade de obter empréstimos a um custo menor e podem criar espaço no orçamento para financiamento de reformas que estimulem o crescimento e políticas inclusivas. No entanto, países com déficits excessivos e regras brandas enfrentam custos mais altos ao se endividar porque são mais arriscados aos olhos dos investidores (Eyraud et al., 2018).

2.4.1 Tipos de regras fiscais

As regras fiscais podem servir a objetivos diferentes. Considerando-se as regras fiscais numéricas e o agregado orçamentário que se deseja limitar, tradicionalmente, podem ser categorizadas em quatro tipos: resultado orçamentário, dívida pública, despesa ou gasto público e receita pública (Kumar et al., 2009). A Tabela 9 evidencia as categorizações tradicionalmente apresentadas na literatura nacional e internacional.

Tabela 9
Categorizações das regras fiscais

Regra fiscal	Descrição
Resultado orçamentário	Estabelecem critérios para métricas que considerem conjuntamente as despesas e receitas do governo.
Dívida pública	Definem um limite ou meta explícita para a dívida pública em percentual do PIB. Por definição, pode ser a mais eficaz em termos de garantir a convergência para uma meta de dívida, porém não fornece orientação suficiente para a política fiscal quando a dívida está bem abaixo de seu teto. É a única aplicada sobre um estoque, podendo ser uma medida de dívida bruta (considerando apenas os passivos) ou de dívida líquida (passivos subtraídos dos ativos).
Despesa ou gasto público	Geralmente estabelecem um teto para os gastos totais, primários ou correntes em termos absolutos, taxas de crescimento ou em percentual do PIB ao longo do tempo de forma a evitar comportamento pró-cíclico e que cresçam acima do que seria sustentável. Não estão diretamente ligadas ao objetivo de sustentabilidade da dívida, pois não restringem a receita, mas representam uma ferramenta operacional para desencadear a consolidação fiscal necessária consistente com a sustentabilidade, quando são acompanhados por regras de dívida ou resultado orçamentário.
Receita pública	Estabelecem tetos ou pisos para as receitas e almejam aumentar a arrecadação de receitas e / ou prevenir uma carga tributária excessiva. As regras fiscais de receita não estão diretamente vinculadas ao controle da dívida pública, pois não restringem os gastos.

Nota. Fonte: Adaptado de Kumar et al. (2009), Horta (2017) e Brochado et al. (2019).

A depender do caminho que se pretende traçar às Finanças Públicas, em vista das características complementares e *trade-offs* envolvidos, determinado governo pode adotar apenas uma regra fiscal ou combiná-las dado o objetivo e o escopo diferenciados de cada regra (Giambiagi & Tinoco, 2019).

A exemplo, os países adotam, normalmente, regras para dívida combinadas com regras para resultado, sendo que essas direcionam os *policymakers* nas decisões de curto prazo. A introdução das regras fiscais é precedida de análise e discussões entre os indivíduos do

governo responsáveis pela tomada de decisões e esses atores devem considerar as vantagens e desvantagens de cada tipo de regra fiscal para a condução da política fiscal e desenvolvimento econômico do país (Schaechter, Kinda, Budina & Weber, 2012). A Tabela 10 exemplifica parte das vantagens e desvantagens dos tipos de regras fiscais.

Tabela 10
Vantagens e desvantagens das regras fiscais

Regra fiscal	Vantagens	Desvantagens
Resultado orçamentário	<ul style="list-style-type: none"> • Orientação operacional clara. • Fácil de ser monitorada e controlada. • Mantém vínculo com a sustentabilidade da dívida. • Função de estabilização econômica (ou seja, contabiliza choques econômicos). 	<ul style="list-style-type: none"> • Ao longo do ciclo, pode haver complexidade para comunicar e monitorar. • Pode ser pró-cíclica quando não há recurso de estabilização econômica. • Resultados da regra podem ser afetados por fatores exógenos ao controle do governo. • Pode estimular a ilusão fiscal e manobras contábeis quando as regras são muito rígidas.
Dívida pública	<ul style="list-style-type: none"> • São por definição mais eficazes por haver uma ligação direta com a sustentabilidade da dívida pública. • Facilitam a comunicação e o monitoramento da dívida pública. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pouco operacional no curto prazo, pois o impacto da política sobre o índice da dívida é limitado e não imediato. • Pode ser pró-cíclica. • A dívida pode ser afetada por fatores exógenos aos controle do governo. • O teto para o endividamento tende a se tornar a meta, sem incentivo para redução.
Despesa ou gasto público	<ul style="list-style-type: none"> • Orientação operacional clara. • Permite a estabilização econômica. • Relativamente fácil para comunicar e monitorar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Não está diretamente ligado à sustentabilidade da dívida, uma vez que não há restrição quanto à receita. • Pode ocasionar mudanças indesejadas na distribuição de gastos se atingir o teto. • Pode inibir investimentos públicos.
Receita pública	<ul style="list-style-type: none"> • Permite melhorias quanto à gestão fiscal das receitas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Não se comunica diretamente com a sustentabilidade da dívida, uma vez

<ul style="list-style-type: none"> • Pode evitar gastos pró-cíclicos por meio de regras que restrinjam o uso de receitas inesperadas. 	<p>que não há nenhuma restrição sobre as despesas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sem recurso de estabilização, podendo ser pró-cíclica. • Pode ser difícil controlar as projeções.
--	---

Nota. Fonte: Adaptado de Schaechter et al. (2012) e Brochado et al. (2019).

Dado o exposto na Tabela 10, as regras fiscais têm uma atuação limitada. Nesse sentido, sobre as vantagens a serem obtidas por meio de cada tipo de regra fiscal, é essencial considerar que essas serão entregues se houver instituições apropriadas para monitoramento ou mecanismos de *enforcement* ou ainda se estiverem apoiadas por forte compromisso político (Giambiagi & Tinoco, 2019). Nesse bojo, Wyplosz (2012) destaca a criação de instituições fiscais independentes e Horta (2017) defende o apoio por forte compromisso político. Brochado et al. (2019) mencionam, ainda, a maturidade institucional e a promoção de reformas estruturantes necessárias para equilibrar as contas públicas.

2.4.2 Princípios para boas regras fiscais

Para serem eficazes, as regras fiscais devem possuir determinadas propriedades. Boas regras encorajam a construção de *buffers* em tempos bons e permitem que a política fiscal apoie a economia em tempos difíceis. Isso implica em permitir que os estabilizadores automáticos operem simetricamente ao longo do ciclo e a inclusão de cláusulas de escape que permitam suporte fiscal discricionário quando necessário (Eyraud et al., 2018). A Tabela 11 identifica alguns princípios para uma estrutura ideal de regra fiscal.

Tabela 11

Princípios de uma estrutura ideal de regra fiscal

Princípios	Características
Bem-definidas	O indicador a ser restringido, a cobertura institucional e as cláusulas de escape específicas são bem definidas, protegendo a regra fiscal de ambiguidades, ineficácia de sua aplicação e atuação discricionária do gestor. O ideal é que seja amparada por forte instituto legal e sem exceções significativas que possam comprometer a sua aplicação.
Transparência	A transparência deve existir nas operações realizadas pelo governo, incluindo os aspectos: contabilidade, previsões, arranjos institucionais, publicidade e divulgação regular dos indicadores que aferem o cumprimento da regra fiscal.
Simplicidade	A regra fiscal é de fácil compreensão pelos gestores públicos e pelos cidadãos e de fácil operacionalização.

Flexibilidade	As regras fiscais precisam ser flexíveis para acomodar choques exógenos ao controle dos gestores públicos, de modo que a regra não amplifique o impacto macroeconômico negativo. Portanto, há as cláusulas de escape que precisam ser bem definidas, especificando quando podem ser acionadas e qual o mecanismo de retorno à regra após o seu acionamento.
Mecanismos de controle	É necessário a existência e efetividade das penalidades e vedações aplicadas aos entes e gestores públicos no caso de descumprimento das regras. É oportuno que as sanções severas não estejam ligadas diretamente ao gestor público, mas sim ao uso de gatilhos para o reenquadramento à meta fiscal, evitando que os indivíduos estejam mais preocupados com as punições do que com a situação fiscal. Soma-se o acompanhamento dos resultados por órgão de controle ou instituição independente para aumentar a credibilidade da regra e incentivar a realização de eventuais ajustes.
Consistência	As regras fiscais possuem conexões com outras políticas e regras/normativos macroeconômicas existentes, que podem ajudar ou dificultar o cumprimento da regra.
Apoio de políticas que garantam sua sustentação no médio e no longo prazo	Para a durabilidade das regras fiscais, devem ser apoiadas por ações políticas eficientes, ou seja, reformas para garantir a adesão contínua à regra no decorrer do tempo.

Nota. Fonte: Adaptado de Kell (2001); Eyraud et al., 2018; Brochado et al. (2019).

Apesar da importância desses princípios na gênese e operacionalização das regras fiscais, é um trabalho árduo para o gestor público que parte dessas propriedades sejam obtidas simultaneamente, havendo, *trade-offs* entre os princípios. A exemplo, propriedades como simplicidade, flexibilidade e *enforcement* são difíceis de serem encontradas simultaneamente (Eyraud et al., 2018).

2.4.3 Cláusulas de escape

Durante a última década, os países experimentaram choques macroeconômicos que colocaram suas regras fiscais à prova. No auge da crise financeira global de 2008, quase um terço dos países com regras nacionais as modificaram ou suspenderam. Com algumas exceções como Brasil e Suíça, a maioria das regras fiscais pré-crise não previa explicitamente como lidar com circunstâncias econômicas excepcionais. Assim durante esse período, muitas regras foram suspensas para evitar o aperto fiscal, mas sem a adoção de um plano para retomar ao cumprimento. Uma série de reformas nas regras fiscais acompanhou a crise, incluindo a introdução de novas regras, a reformulação das cláusulas de escape e o aprimoramento dos mecanismos de monitoramento e fiscalização (Caselli et al., 2018). Novamente, em 2014 e

2015, o colapso nos preços das *commodities* levou muitos de seus exportadores a revisar ou recalibrar seus regramentos fiscais para acomodar a perda duradoura de receitas (Caselli et al., 2018).

A exemplo, no contexto supranacional europeu, novas cláusulas de escape foram criadas em 2011, incluindo uma cláusula de crise geral que permite desvios em caso de desaceleração econômica severa na área do Euro ou na União Europeia como um todo. Fora da Europa, cláusulas de escape bem definidas e relevantes foram introduzidas em outros países como Colômbia (2011), Jamaica (2014) e Granada (2015) (Caselli et al., 2018).

A cláusula de escape ou o conjunto de cláusulas de escape de um país são acionadas quando os eventos estão fora do controle do governo, assim essas cláusulas podem contribuir para melhorar a resposta da política fiscal a circunstâncias inesperadas. Desse modo permitem que o governo ultrapasse temporariamente certos limites, como o limite de déficit fiscal ou um limite de dívida definido por uma regra fiscal. A pandemia de Covid-19 é um exemplo atual de evento que ocasionou o acionamento dessas cláusulas em alguns países (Bandaogo, 2020).

Gbohoui e Medas (2020) ao relacionar as cláusulas de escape com a pandemia de Covid-19, enumeram alguns fatores que justificam o acionamento da cláusula de salvaguarda. Dentre eles, os autores abordam que a crise sanitária transitória poderia exigir recursos fiscais adicionais significativos que poderiam levar a um descumprimento da regra fiscal (por exemplo, o rompimento do limite da dívida ou do déficit fiscal); e o prognóstico é que a queda da atividade econômica seja grave devido às medidas de contenção no país ou devido a repercussões das ações de outros países que afetam a demanda externa. Com isso, os autores indicaram que o impacto orçamentário deveria ser amplo devido à queda das receitas fiscais e o aumento dos gastos cíclicos, como os benefícios aos desempregados em decorrência da redução da atividade econômica, mas também devido às medidas discricionárias necessárias para responder à crise.

Ardanaz, Cavallo, Izquierdo e Puig (2020) relatam que a inclusão de cláusulas de escape bem definidas nas regras fiscais contribui para melhorar a reação da política fiscal a choques inesperados, permitindo desvios temporários das metas das regras. Essas cláusulas dão aos formuladores de políticas espaço para implementar estímulos fiscais discricionários em resposta a choques.

Embora o cumprimento de uma regra rígida possa exigir a compressão do investimento público durante recessões, a ativação de uma cláusula de escape poderia, na verdade, estimulá-lo (Ardanaz et al., 2020).

Brochado et al. (2019) pontuam que regras fiscais que não considerem as cláusulas de escape tendem a dificultar a adoção de políticas públicas que visem superar dificuldades conjunturais ou a exigir a implementação de políticas que amplifiquem uma conjuntura adversa.

Contextualizando as cláusulas de escape no Brasil, citam-se os Artigos 65 e 66 da LRF. De forma resumida, o Artigo 65 apresenta especificações na condução da política fiscal quando da ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, e pelas Assembleias Legislativas, para Estados e Municípios (LC nº 101/2000).

Essa cláusula de escape relaciona-se com o recorte desta pesquisa, pois, em 2020, por força desse amparo legal, foi decretado estado de calamidade pública e o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho foram suspensos. O assunto será abordado com mais detalhes na seção de análise e discussão dos resultados desta pesquisa.

Já o Artigo 66 do normativo prevê alteração de cumprimento de prazos legais estabelecidos pela LRF na situação de crescimento real baixo ou negativo do PIB nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres (LC nº 101/2000).

As experiências internacionais sugerem que uma cláusula de escape considerada bem definida deve especificar: um conjunto limitado e claramente definido de eventos que desencadeiam o acionamento da cláusula; como executá-la (por exemplo, exigência de uma votação do legislativo), a autoridade para acioná-la; o cronograma e os procedimentos para retomar a regra; um mecanismo de controle eficaz; e uma boa estratégia de comunicação (Caseli et al., 2018; Bandaogo, 2020; Gbohoui & Medas, 2020).

2.5 Regras fiscais no Brasil

O arcabouço brasileiro atual é formado por regras que foram criadas em momentos distintos, refletindo as necessidades da política fiscal daqueles diferentes períodos como a Regra de Ouro introduzida pela CF/88 e o Teto de Gastos, estabelecido pela EC nº 95/2016 (Brochado et al., 2019).

Há a introdução de regras fiscais por meio da LRF, motivada por causas estruturais do desequilíbrio das contas públicas, que colocava em risco a estabilidade macroeconômica. A inspiração em experiências internacionais bem-sucedidas como dos Estados Unidos e Nova Zelândia mesclou-se ao diagnóstico nacional para criar um modelo brasileiro, reunindo regras e transparência visando a possibilitar o equilíbrio fiscal das contas públicas de cada ente federativo bem como fortalecer a necessidade de pensamento responsável e austero (Nunes, 2018; Silva, 2020).

Existem regras, no arcabouço brasileiro, cujos objetivos não estão necessariamente interligados, podendo, inclusive, ser conflitantes e ineficientes para garantir a trajetória de endividamento público sustentável no médio e longo prazo (Brochado et al., 2019). A Tabela 12 apresenta um rol exemplificativo das regras fiscais brasileiras.

Tabela 12
Rol exemplificativo das regras fiscais brasileiras

Regra	Descrição	Tipo de regra fiscal	Norma definidora	Abrangência	Situação
Regra de ouro	Veda a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital.	Resultado Orçamentário	Constituição (CF/88)	Todos os entes	Vigente
Teto de gastos	Define um limite para o montante das despesas primárias, que equivale ao limite do ano anterior corrigido pela inflação. O limite é individualizado por poder e órgão autônomo.	Despesa	Constituição (EC nº 95/2016)	União	Vigente até 2036
Meta de resultado primário	Fixa, na LDO, a meta de resultado primário a ser perseguida no exercício a que a lei se refere.	Resultado	Lei Complementar (LRF)	Todos os entes	Vigente
Limite de despesas com pessoal	Define limites para a despesa total com pessoal em razão da receita corrente líquida do ente. Os limites são fixados por esfera da federação, individualmente, por poder e órgão autônomo.	Despesa	Lei Complementar (LRF)	Todos os entes	Vigente
Limite da dívida consolidada	Fixa limites globais para o montante da dívida consolidada dos entes da Federação. Os limites são definidos pelo Senado Federal, mediante proposta	Dívida	Resolução	Todos os entes	União: não instituído; e demais entes: vigente

	do Presidente da República.			
Limite da dívida mobiliária	Fixa limites globais para o montante da dívida mobiliária dos entes da Federação. O limite da União é definido pelo Congresso Nacional, por proposta do Presidente da República. Os limites dos demais entes são definidos pelo Senado Federal, mediante proposta do Presidente da República.	Dívida	União: lei ordinária; e demais entes: resolução	Todos os entes União: não instituído; e demais entes: vigente

Nota. Fonte: Instituição Fiscal Independente – IFI (2018).

2.6 Escopo de pesquisa

Nesta seção serão apresentadas as regras fiscais brasileiras que integram o escopo desta pesquisa: a Regra de Ouro e a Meta de Resultado Primário.

2.6.1 Regra de Ouro

A Regra de Ouro clássica das finanças públicas consiste em aumentar a participação do investimento público utilizando a dívida pública apenas para financiá-lo (Zeyneloglu, 2018). Com isso, a versão clássica permite o financiamento do investimento público líquido por meio de déficits governamentais, promovendo assim a justiça intergeracional e o crescimento econômico (Truger, 2016). A lógica da Regra de Ouro clássica é que não se deve fazer dívida se não for para investir e a concepção geral é estimular o investimento e reprimir o avanço do gasto corrente lastreado em dívida (Salto, 2019).

O princípio econômico que justifica essa regra é que o investimento, ao aumentar o estoque de capital público, contribui positivamente para a produção e beneficia várias gerações e não apenas a geração presente. Com isso, é desejável que os custos do financiamento desse investimento sejam absorvidos pelas várias gerações beneficiadas e não somente pela geração presente (Pires, 2019; Groneck, 2011). A promoção da equidade intergeracional ocorre ao compartilhar os encargos e benefícios dos investimentos públicos de uma geração para a próxima. As gerações futuras contribuem para financiar esses investimentos por meio do serviço da dívida (Groneck, 2011).

A falha em permitir o financiamento da dívida levará a uma carga desproporcional para a geração atual por meio de impostos mais altos ou cortes de despesas e, portanto, provavelmente, ao subinvestimento. O problema geral de incentivos pode ser agravado em tempos de consolidação fiscal, quando o corte do investimento público se apresenta como a maneira mais fácil de reduzir o déficit orçamentário (Truger, 2016).

No Brasil, a Regra de Ouro está prevista no Inciso III, Artigo 167 da CF/88, no entanto com um desenho diferente da Regra de Ouro clássica das finanças públicas mencionada.

De acordo com a previsão constitucional brasileira, é vedada a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital (CF/88). A definição brasileira de despesas de capital inclui, além dos investimentos, gastos com inversões financeiras e amortização da dívida, nela incluída as atualizações monetárias. Essa diferença na definição da Regra de Ouro brasileira, associada ao contexto de crescente endividamento público brasileiro, permitem que as despesas com amortização dessa dívida apresentem alto impacto nas despesas de capital (Neto, 2020; Pires, 2019).

A LRF estabeleceu que o cumprimento dessa regra deve ser auferido em bases anuais. Ao final de cada exercício financeiro verifica-se o efetivo cumprimento da regra, que se dá se o total de operações de crédito for igual ou menor do que as despesas de capital (STN, 2018b).

O cumprimento da regra de ouro é verificado pela diferença entre o montante das despesas de capital e o das operações de crédito realizadas no exercício. A regra será considerada atendida sempre que essa diferença, também denominada margem de cumprimento da Regra de Ouro, for igual ou maior que zero. Quando a margem de cumprimento for negativa, depara-se com a violação da Regra de Ouro (Amaral, Macedo & Bittencourt, 2020).

A CF/88 e a LRF definiram que a Regra de Ouro deve ser aplicada isoladamente para cada ente da federação – União, Distrito Federal, Estados e Municípios – considerando-se, em cada um deles, todos os poderes e suas respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações, bem como as empresas estatais dependentes (Couri, Salto, Barros & Orair, 2018).

Em 2007, foi editada a Resolução SF nº 48, que elucidou que a Regra de Ouro deveria ser cumprida durante a elaboração do orçamento e durante sua execução, determinando que a Regra de Ouro deve ser cumprida *ex ante* e *ex post* (Pires, 2019).

O princípio básico é estabelecer um orçamento dual separando as despesas de capital, passíveis de serem financiados via operações de crédito, das despesas correntes, para os quais a alternativa de financiamento via endividamento fica vedada. A separação dos orçamentos é motivada por dois objetivos básicos: estabelecer um controle rígido para o orçamento corrente

que deve estar no mínimo equilibrado e, ao mesmo tempo, prover flexibilidade para a execução dos investimentos que fortalecem o patrimônio público e geram benefícios para gerações futuras (Couri et al., 2018).

Assim, essa regra previne que os governos usem dívida para financiar gastos rotineiros (despesas correntes) como salários, aposentadorias e custeio da máquina pública (STN, 2018a).

Em um cenário de orçamento equilibrado significa que quando as despesas de capital são maiores que as receitas de operações de crédito, há outras receitas sendo utilizadas para o pagamento de despesas correntes. Essas outras receitas, diferentes das receitas de operações de crédito, podem ser as demais receitas de capital como alienação de bens, recebimentos de amortização de empréstimos concedidos e transferências de capital recebidas, entre outras receitas de capital; ou alguma parcela do total de receitas correntes como receitas tributárias, contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes (Neto, 2020).

A situação ideal ocorre quando as despesas correntes são pagas com recursos oriundos de receitas correntes, pois a utilização de receitas de capital para aplicações correntes significa descapitalização, ou seja, o Estado estaria diminuindo o seu estoque patrimonial (Neto, 2020).

Dessarte, essa regra é, fundamentalmente, voltada para o equilíbrio do orçamento corrente, garantindo assim que não haja déficit corrente. Para desempenhar esse papel com efetividade, portanto, a Regra de Ouro deve ser capaz de detectar adequadamente, por meio do cálculo da margem de cumprimento, as situações de equilíbrio e de desequilíbrio do orçamento corrente (superávit/déficit corrente) (Amaral et al., 2020).

Como já exposto, ao comparar a Regra de Ouro brasileira com a experiência internacional tem-se que a experiência brasileira não segue a forma clássica dos manuais de finanças públicas. Uma das principais diferenças é que, enquanto a regra clássica relaciona o endividamento com investimentos públicos, a Regra de Ouro constitucional brasileira relaciona operações de crédito (endividamento) com todas as despesas de capital (Neto, 2020).

Em outras palavras, a regra brasileira possui um contexto mais amplo, pois busca impedir que despesas correntes (custeio) sejam financiadas por meio da emissão de dívida pública, assim não se deve fazer dívida se não for para investir (no caso brasileiro, despesas de capital); busca evitar que gastos correntes (usufruídos pela geração atual) onerem as futuras gerações; consente o financiamento de investimentos (despesa de capital); e complementa as demais regras fiscais (Meta de Resultado Primário e Teto de Gastos), contribuindo para a solvência da dívida (Couri et al., 2018; Salto, 2019).

As peculiaridades do caso brasileiro permitem que na prática a regra se afaste bastante da sua configuração clássica. E essa é uma das razões que explica o fato de a Regra de Ouro ter vigorado no país por cerca de três décadas sem necessariamente preservar os investimentos públicos e assegurar o equilíbrio do orçamento corrente (Couri et al., 2018).

Há previsão de flexibilização (cláusula de escape) na Regra de Ouro, conforme Inciso III, Artigo 167, da CF/88, ao consentir a abertura de créditos, suplementares ou especiais, superiores às despesas de capital (Neto, 2020).

Essa ressalva, de acordo com o dispositivo constitucional retromencionado, deve ser aprovada pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. Dito de outra forma, se o Congresso autorizar (via crédito novo para despesa específica, ainda que seja uma despesa corrente), haveria a possibilidade de, excepcionalmente, descumprir a regra (Couri et al., 2018).

Outro aspecto a ser mencionado para esta regra fiscal no ambiente brasileiro é a variável da subconta da dívida (VSD). Essa variável começou a ser considerada na apuração do cumprimento da Regra de Ouro em âmbito federal a partir de 2015, conforme consultas aos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) disponibilizados no sítio eletrônico da STN.

Na apuração das operações de crédito, uma parte dos recursos oriundos dessas operações, mais especificamente, da emissão de títulos públicos, não é utilizado prontamente para financiar despesas. Esses recursos ficam acumulados em caixa específico da dívida pública, para garantir liquidez e segurança para o pagamento de dívidas vincendas. Entendendo essa natureza diversa, o Senado Federal estabeleceu que as receitas das operações de crédito efetuadas no contexto da gestão da dívida pública mobiliária federal somente serão consideradas no exercício financeiro em que for realizada a respectiva despesa (STN, 2018b). Dessarte, somente quando os recursos adicionais anteriormente acumulados em caixa forem de fato usados para financiar despesas é que eles afetarão o cômputo das operações de crédito para fins de cumprimento da Regra de Ouro. Para que seja claramente identificada a parcela do endividamento utilizada para fins de formação de colchão de liquidez, o Tesouro Nacional deve manter os recursos em uma subconta específica de sua Conta Única no Banco Central (BACEN), a VSD (STN, 2018b).

Considerando essa variável a ser computada para o cumprimento da Regra de Ouro, a Secretaria de Política Econômica em parceria com a STN (2017) apresentaram as Equações (1) e (2) para acompanhamento do cumprimento da Regra de Ouro:

$$ROCC = ROC - VSD \quad (1)$$

Onde:

$ROCC$ = Receita de Operações de Crédito Consideradas

ROC = Receitas de Operações de Crédito

VSD = Variação do saldo da subconta dívida, também denominada de colchão da dívida

Como exposto sobre a subconta da dívida, as receitas das emissões que, porventura, excedem as despesas de capital de determinado exercício serão separadas em uma subconta específica da Conta Única, e podem ser utilizadas para amortização da dívida pública em exercícios posteriores. Esse aspecto proporciona flexibilidade para a gestão da dívida, que pode acelerar suas emissões de títulos da dívida em momentos mais favoráveis. Mas elas só serão utilizadas na contabilidade da Regra de Ouro se efetivamente utilizadas (Pires, 2019). Em resumo, o colchão da dívida seria uma conta que permite o uso de recursos de operações de crédito, que sobraram de anos anteriores para o pagamento de despesas atuais (Neto, 2020).

Com o auxílio da Equação (1), obtém-se o cumprimento da Regra de Ouro (CRO), conforme Equação (2):

$$CRO = ROCC - DK \leq 0 \quad (2)$$

Onde:

CRO = Cumprimento da Regra de Ouro

$ROCC$ = Receita de Operações de Crédito Consideradas

DK = Despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e amortizações de dívida, incluídas as atualizações monetárias)

Relacionando a Regra de Ouro constitucional brasileira com os princípios das regras fiscais, mostra-se de fácil compreensão, atendendo ao prescrito no princípio da simplicidade, ao não permitir a emissão de dívida com a finalidade de suportar gastos correntes. A verificação de seu cumprimento pode ser complexa, mas seus indicadores são de fácil acesso, sendo publicados periodicamente em canais de comunicação do governo (Brochado et al., 2019). Um desses canais é o Painel da Regra de Ouro, disponibilizado *online* pela STN.

Quanto ao desenho, há dificuldade na definição de seu indicador. À luz do espírito da regra, as despesas de capital seriam compostas por todos os gastos que geram benefícios para as gerações futuras, mas, na prática, a classificação dos gastos públicos pode ser complexa. No caso brasileiro, o amplo conceito de despesas de capital tem o potencial de comprometer a conexão da regra com os seus objetivos de longo prazo. Dessa forma, existem momentos

em que, mesmo em face de cumprimento da regra, há distanciamento do objetivo clássico (Brochado et al., 2019).

A Regra de Ouro passa por pressões no Governo Federal: persistentes déficits primários e expectativa de continuidade, concentrados em gastos correntes; reduzido espaço para investimentos e inversões financeiras (pressão advinda das despesas obrigatórias); e rigidez no orçamento (Couri et al., 2018).

Ademais, não é apenas o déficit primário que pressiona a emissão de dívida para a cobertura de despesas correntes, pois os juros da dívida também concorrem com os demais gastos correntes e na ausência de receitas primárias suficientes, acabam pressionando a utilização de receitas de operação de crédito. Devido ao forte crescimento da dívida pública federal nos últimos anos e do perfil de vencimentos, essa conta de juros também vem aumentando e atingirá valores ainda mais elevados nos próximos anos (STN, 2018b).

Diante disso, apenas superávits primários não são suficientes para que se equacione a utilização de receitas de operação de crédito no montante das despesas de capital. É necessário que esse resultado positivo (superávit primário) seja suficiente para pagar uma parte significativa dos juros da dívida. As projeções da despesa com juros levam em conta a dívida já em estoque, bem como cenários para emissões de títulos públicos destinadas ao refinanciamento dos respectivos vencimentos no horizonte das projeções. É importante frisar que esse cenário de juros para a Regra de Ouro depende do fluxo orçamentário de pagamentos de juros (STN, 2018b).

Para se garantir o cumprimento da Regra de Ouro ao longo dos exercícios é necessária uma série de medidas que reduzam a rigidez orçamentária e otimizem utilização das fontes de recursos, aliadas a uma reestruturação fiscal que reduza despesas correntes e/ou aumente as receitas. Assim, seria possível reduzir a necessidade de utilização de receitas de operação de crédito acima do montante das despesas de capital. Entretanto, o espaço para redução imediata das despesas correntes é reduzido em função da rigidez orçamentária vigente hoje, onde mais de 90% das despesas são de natureza obrigatória, e de outro lado, o aumento de receitas teria o custo de uma carga tributária maior (STN, 2018b; Portal da Transparência, 2021).

A Tabela 13 resume os principais aspectos da Regra de Ouro apresentados.

Tabela 13
Regra de Ouro

Resumo da regra	Veda expressamente a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.
Base normativa	Constituição Federal de 1998.
Tipo de regra	Regra de dívida.
Acompanhamento	Anual.
Abrangência	Governo federal, estadual, municipal e distrital.
Princípios de uma boa regra fiscal	Simplicidade quanto a sua essência e transparência.
Cláusula de escape	A CF/88 permite que operações de crédito autorizadas mediante créditos adicionais (suplementares ou especiais), aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta não sejam contabilizadas para fins apuração do cumprimento da regra.
Mecanismo de controle	O descumprimento dessa regra é considerado crime de responsabilidade fiscal do Presidente da República e quem ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa está sujeito a pena de reclusão.

Nota. Fonte: CF/88, Lei nº 10.028/2000 e Brochado et al. (2019).

2.6.1.1 Programações condicionadas

Como já exposto, há previsão de cláusula de escape na Regra de Ouro brasileira. No cenário brasileiro marcado por crescentes aumentos dos déficits primários, as despesas com pessoal e encargos sociais apresentam índices de crescimento superiores ao regime de atualização monetária do Teto de Gastos, pois o salário-mínimo, que é usado como a base para o pagamento da maioria dos benefícios, é ajustado acima da inflação, gerando aumentos nos benefícios previdenciários proporcionalmente. Portanto, era previsível que o Governo Federal tivesse a necessidade de pagamento de despesas primárias correntes por meio do financiamento de operações de crédito. Nessa perspectiva, a LOA de 2019 trouxe previsão de flexibilização no orçamento do exercício fiscal (Neto, 2020).

A partir da LDO 2019, foi prevista alocação, no orçamento, de receitas e despesas condicionadas (diferença entre receitas de operações de crédito e despesas de capital) (STN, 2019). Com essa flexibilização da Regra de Ouro, permitiu a utilização de receitas de operações de crédito com a finalidade de permitir o pagamento de parte das despesas primárias correntes (Neto, 2020).

Considerou-se uma inovação na LOA de 2019, pois as legislações orçamentárias anteriores não traziam essa previsão. As despesas correntes deixadas para a possível abertura

de crédito adicional referem-se a despesas com pessoal e encargos sociais, em maior proporção. Nesse escopo, cerca de 96% (noventa e seis por cento) das operações de crédito que seriam realizadas por meio da flexibilização da Regra de Ouro seriam para cobrir o déficit do Orçamento da Seguridade Social, inclusive os gastos com previdência e assistência social (Neto, 2020).

O restante, aproximadamente 4%, referiu-se ao déficit no Orçamento Fiscal, nele incluído os gastos com pessoal. Em suma, a flexibilização no orçamento de 2019 foi orientada para o pagamento de despesas primárias correntes, a maior parte no orçamento da seguridade social e a menor parte no orçamento fiscal, que são os maiores determinantes do déficit público atual (Neto, 2020).

Sendo assim, a alternativa adotada pelo Poder Executivo e ratificada pelo Parlamento consistiu em consignar o excesso de operações de crédito e as correspondentes despesas correntes financiadas por essa fonte de recursos como programações condicionadas à aprovação legislativa, por maioria absoluta, de crédito adicional, conforme previsto na CF/88 (TCU, 2020).

Ao propor as programações condicionadas e considerando a Regra de Ouro, o governo admite que a arrecadação tributária prevista para o ano em questão não seria suficiente para prover o total das despesas correntes e teria que emitir títulos da dívida para complementar a provisão de tais despesas (Reis & Macário, 2020). Em suma, as programações condicionadas representam um fenômeno com o objetivo de evitar o descumprimento da Regra de Ouro por parte do Poder Executivo, estando sujeitas à aprovação legislativa de crédito adicional (DGO, 2021).

A Tabela 14 resume as programações condicionadas e não condicionadas previstas nas LOA de 2019, 2020 e 2021, bem como o cumprimento da Regra de Ouro.

Tabela 14
Cumprimento da Regra de Ouro

Cumprimento da Regra de Ouro	LOA 2019	LOA 2020	LOA 2021
	I - Total das receitas de operações de crédito (I)	1.591,7	1.875,0
I.1. Programações não condicionadas	1.313,5	1.503,5	2.009,1
I.2 Programações condicionadas	278,2	371,5	423,2
II - Total das despesas de capital	1.313,5	1.503,5	2.009,1
III – Cumprimento da Regra de Ouro (I - II)	278,2	371,5	423,2

Nota. R\$ bilhões de 2021. Fonte: Adaptado de Câmara dos Deputados - Raio X Orçamento (2019 a 2021).

A Tabela 14 mostra, além de uma insuficiência da Regra de Ouro (receitas de operações de crédito são superiores em relação às despesas de capital), que as programações voltadas às despesas condicionadas são crescentes ao longo dos três anos.

2.6.2 Meta de Resultado Primário

Na década de 90 houve aprimoramento da política fiscal, baseado na responsabilidade fiscal, com a adoção de mecanismos que contribuíssem para sua eficácia. Em 1999, foi estabelecido o Programa de Estabilidade Fiscal (PEF) com a inserção do regime de metas de superávit primário, parte do Tripé Macroeconômico assumido pelo governo à época (Evangelista, 2017).

Assim, a política fiscal foi balizada no equilíbrio orçamentário por meio de definição metas fiscais registradas formalmente, ganhando reforço com as previsões legais constantes na LRF (Evangelista, 2017). A LRF estabeleceu a elaboração do Anexo de Metas Fiscais (AMF) da LDO. Esse anexo deve conter a Meta de Resultado Primário para o exercício financeiro a que se referir e para os dois seguintes. O resultado primário pode ser positivo (superávit primário) ou negativo (déficit primário) (Rabelo, 2016).

O resultado primário resulta do confronto de receitas e despesas primárias no exercício, retirada a parcela referente aos juros nominais incidentes sobre a dívida líquida. Sua apuração fornece uma avaliação do impacto da política fiscal nas contas públicas, com isso esse indicador evidencia o esforço fiscal do setor público, livre da “carga” dos déficits incorridos no passado, e permite apreciar a capacidade do governo de honrar compromissos (Paganotto, Oliveira & Antunes, 2017; TCU, 2018).

A utilização do superávit primário como âncora teórica da política econômica objetiva conduzir a relação Dívida Pública/PIB a uma trajetória cadente (Rabelo, 2016). Os superávits primários contribuem para a redução da dívida líquida enquanto os déficits primários indicam a parcela do aumento da dívida líquida resultante do financiamento de gastos primários que ultrapassam as receitas primárias (TCU, 2018). O déficit primário nas contas públicas se traduz em aumento da dívida, o que, ocorrendo de forma recorrente não é sustentável no longo prazo. A sustentabilidade, nesse contexto, pode ser expressa pela geração de receitas que possam cobrir as despesas primárias e os juros de forma que não possibilite o crescimento da dívida no longo prazo (Cardoso, Pansani, Serrano & Wilbert, 2018).

Após a LRF, o descumprimento das metas de resultado primário foi relacionado enfaticamente com uma possível perda de credibilidade do Governo, com impacto negativo

nas expectativas econômicas e possibilidade de punição penal e administrativa, na esfera federal, para o Presidente da República. Tais aspectos podem contribuir para que o Governo pratique gerenciamento de resultado que equivale a uma decisão contábil que visa alterar o resultado contábil em face de incentivo externo (Paganotto et al., 2017).

Ademais, as metas fiscais servem como parâmetros para dar confiança à sociedade de que o governo garantirá as condições necessárias à estabilidade econômica e ao controle do endividamento público (TCU, 2018).

Considerando o caso brasileiro, Afonso, Amorim e Biasoto Jr. (2015) indicam que os superávits primários ou déficits primários menores são obtidos, principalmente, via redução do investimento público, o que pode caracterizar um entrave ao crescimento econômico, sendo essencial equalizar a manutenção da austeridade fiscal com o aumento dos investimentos públicos.

Nesse mesmo sentido, Silva e Pires (2008) complementam que, além da redução do investimento público, o resultado primário pode ser obtido por meio de aumento da carga tributária.

Augustinho, Oliveira e Lima (2013) alertaram em seu estudo que o governo brasileiro vinha fazendo uso de ajustes contábeis para alcançar resultados superavitários, reconhecendo receitas consideradas atípicas ou extraordinárias, bem como, protelando o pagamento de despesas, por meio de sua inscrição em Restos a Pagar (RP).

Explorando a Meta de Resultado Primário sob o viés dos princípios das regras fiscais, é uma regra transparente, uma vez que o indicador é referenciado pelo governo em canais institucionais e seu acompanhamento ao longo do ano pode ser bimestral por meio dos relatórios de avaliação de receitas e despesas primárias (Brochado et al., 2019). Atende à simplicidade, dado que o resultado primário é definido pela diferença entre as receitas e despesas primárias (Brochado et al., 2019).

Apesar dos aspectos positivos envolvidos, há características que distanciam essa regra dos objetivos de longo prazo e, conseqüentemente, da consistência e eficiência, segundo Brochado et al. (2019). A obrigação da meta para apenas um exercício financeiro (meta para um ano e previsão para os dois exercícios subsequentes) enfraquece seu caráter de orientação da política fiscal no longo prazo, conferindo-lhe um caráter de planejamento operacional orçamentário de curto prazo (Brochado et al., 2019).

No que se refere à flexibilidade, Brochado et al. (2019) aponta que a instauração de mecanismos automáticos de ajuste (gatilhos) que promovam ajustes de despesas obrigatórias

caso não seja possível o atingimento das metas nos próximos períodos poderia ser um bom mecanismo para aumentar a eficiência da regra em relação ao seu objetivo de longo prazo.

Gobetti (2014) e Motta (2015) inserem críticas quanto a outro aspecto relacionado à flexibilização da meta. A fixação de metas claramente incompatíveis com a realidade das finanças públicas e/ou da economia brasileira, adotadas no início de cada exercício com o objetivo de sinalizar “austeridade” para o mercado, tem incentivado o uso de manobras contábeis e financeiras para atingir os resultados fiscais (Gobetti, 2014; Motta, 2015).

A Tabela 15 apresenta um resumo dos principais aspectos da Meta de Resultado Primário apresentados nesta seção.

Tabela 15
Meta de Resultado Primário

Resumo da regra	A LDO deve conter o AMF, em que será definida a Meta de Resultado Primário para o exercício ao qual a lei se refere e para os dois exercícios seguintes.
Base normativa	Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.
Tipo de Regra	Regra de resultado orçamentário.
Acompanhamento	Bimestral.
Abrangência	Governo federal, estadual, municipal e distrital.
Princípios de uma boa regra fiscal	Transparência e simplicidade.
Cláusula de escape	Possibilidade de revisão do resultado primário previsto inicialmente (alteração da Meta de Resultado Primário).
Mecanismo de controle	Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário previsto no AMF, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela LDO.

Nota. Fonte: LC nº 101/2000 e Brochado et al. (2019).

2.6.2.1 Fixação da Meta de Resultado Primário

Em tese, a elaboração e a fixação da Meta de Resultado Primário deveriam resultar somente na estimativa técnica da sustentabilidade intertemporal da Dívida Pública, que avaliaria os seguintes aspectos:

- Objetivo do país com a relação Dívida/PIB, que geralmente é a sua estabilidade ou redução. O crescimento dessa relação no longo prazo tende a provocar efeitos devastadores na economia;

- Taxa real de juros; e
- Taxa real de crescimento projetada para o PIB. (Rabelo, 2016).

Dessa forma, o cálculo a ser realizado para se chegar à Meta de Resultado Primário como proporção do PIB a fim a manter a relação Dívida/PIB constante é estabelecida, segundo Rabelo (2016) pela Equação (3):

$$\text{Meta de Resultado Primário (percentual do PIB)} = ((1+r) (1+g) - 1) \cdot \frac{B}{Y} \quad (3)$$

Onde:

r = Taxa real de juros

g = Taxa real de crescimento projetada para o PIB

$\frac{B}{Y}$ = relação Dívida/PIB

Assim, há uma tendência a adotar uma meta de Resultado Primário técnica para manter (estável ou em queda) a sustentabilidade da relação Dívida Pública/PIB (Rabelo, 2016).

2.6.2.2 Alteração da Meta de Resultado Primário e manobras contábeis

Uma meta invariável ao comportamento da economia implica grandes dificuldades para cumpri-la nos momentos de crise ou desaceleração e tendência a desperdício nos momentos de *boom*, em função da maior volatilidade das receitas em comparação ao PIB. Uma das consequências empíricas é a suspensão ou retardamento de investimentos públicos nos momentos de crise, quando deveriam ser intensificados, enquanto nos momentos de bonança econômica cria-se espaço para qualquer despesa crescer (Gobetti, 2014).

A flexibilização da Meta de Resultado Primário teria como uma de suas finalidades a adequação ao estado da economia do país em determinado momento, bem como permitir o seu cumprimento durante o exercício financeiro.

Entretanto, ressalta-se que apesar da importância social e econômica e responsabilidade fiscal envolvidas na flexibilização, possivelmente outros interesses políticos estimulem o governo a negligenciar o Resultado Primário. Então, para evitar sua responsabilização, inclusive criminal, o governante poderá incorrer em gerenciamento da Meta de Resultado Primário com o auxílio de manobras contábeis e fiscais (Paganotto et al., 2017).

A exemplo, a pesquisa de Motta (2015) pontuou sobre deduções legais, ou seja, fatores de desconto no cômputo do Resultado Primário e alterações por leis e decretos nas metas originalmente estabelecidas pela LDO para o exercício correspondente.

O conjunto de revisões ao longo do caminho e deduções além de tornar a verificação do cumprimento da meta de resultado primário um rota tortuosa após uma observação mais cuidadosa, contribui para o próprio comprometimento da credibilidade (Mota, 2015).

Em complemento, Rabelo (2016) citou que podem ocorrer eventos que resultem em diferenças entre a meta fiscal fixada quando da aprovação da LDO e o Resultado Primário final apurado. Essas diferenças entre o previsto inicialmente e o efetivamente realizado podem ser a maior ou a menor. Alguns exemplos de fatores responsáveis pela revisão da Meta de Resultado Primário são:

- Revisão da meta fiscal por meio de lei, seja alterando a meta propriamente dita, seja inserindo fatores de desconto no cômputo do Resultado Primário;
- Revisão da meta fiscal por meio de decretos que estabelecem a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso (contingenciamento);
- Excesso de arrecadação ou frustração de receitas primárias ao longo do exercício; e
- Anulação de dotação ou contração de despesas via crédito adicional que não constavam na previsão inicial. (Rabelo, 2016).

Sobre o primeiro aspecto pontuado por Rabelo (2016), há pesquisas como de Motta (2015), já citada, e Pereira e Wilbert (2018).

Pereira e Wilbert (2018) avaliaram os AMF das LDO de 2004 a 2017 e um dos achados do estudo foi que as metas fiscais iniciais (dentre elas a Meta de Resultado Primário) de cada LDO estavam distantes das projetadas pelo mercado e do efetivamente realizado em cada exercício.

Em complemento, o cumprimento das metas para o Resultado Primário ocorreu, de forma geral, pela redução das metas inicialmente previstas por meio da emissão de decretos e leis ao longo de cada ano e pela inclusão de deduções legais (Pereira & Wilbert, 2018).

Pormenorizando essas deduções, há a possibilidade de dedução da Meta de Resultado Primário até um montante preestabelecido na LDO de cada ano. Essas deduções correspondiam até 2008 a despesas com o PPI e, a partir de 2009, a despesas relativas ao PAC. Em 2014, com a edição da Lei nº 13.053/2014, foram incluídas como possibilidade de

abatimento da meta as desonerações de tributos e, em 2015, com a Lei nº 13.199/2015, foram incluídos o pagamento de passivos junto a bancos públicos, FGTS e a frustração de receitas relativas aos leilões das usinas hidroelétricas (Pereira & Wilbert, 2018).

De modo geral, os estudos de Motta (2015) e Pereira e Wilbert (2018) apresentaram que é comum, no Governo Federal, a fixação de estimativas e metas iniciais otimistas e a busca pelo cumprimento das metas, ao longo do exercício, por meio de reduções destas e pela retirada de despesas do cálculo.

Tal quadro reforça a falta de transparência das contas públicas e a ocorrência de ilusão fiscal (Motta, 2015; Pereira & Wilbert, 2018).

O estudo de Rabelo (2016), conforme exposto, trouxe que a revisão da Meta fiscal de Resultado Primário pode ocorrer por meio de decretos que estabelecem a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso (contingenciamento). O fenômeno do contingenciamento será abordado no tópico seguinte desta pesquisa enquanto variável relacionada à mecânica da Meta de Resultado Primário.

Gerardo (2010), Gobetti (2014), Rabelo (2016) e Paganotto et al. (2017) alertam sobre o emprego de outras manobras contábeis no governo federal com a finalidade de alcançar os resultados fiscais e demonstrar um regime de política fiscal austero.

Gerardo (2010) discorreu sobre as receitas atípicas (por exemplo, as receitas de privatizações) e a inscrição de RP na apuração do resultado primário. Segundo o autor, o ganho contábil em aumentar as receitas atípicas e/ou os RP inscritos é obter resultado do superávit primário mais elevado em determinado ano, o que permitiria evidenciar um esforço fiscal maior, quando o que de fato ocorreu foi ou a melhora transitória do resultado fiscal em função de receitas que, possivelmente, não se repetirão no futuro ou a postergação de pagamentos de despesas de exercícios anteriores.

A inscrição de RP enquanto manobra contábil também foi identificada no estudo de Paganotto et al. (2017) que contemplaram, na sistemática de abatimentos das metas, a utilização de RP e de dividendos da Caixa Econômica Federal e do BNDES como instrumentos para o cumprimento da regra fiscal.

Gobetti (2014) pontuou que o Brasil permanece preso a um modelo de política fiscal que apresenta sinais de desgaste e obsolescência, no qual a flexibilidade tem sido buscada por meio de manobras contábeis e discricionariedade para atingir a Meta de Resultado Primário, em vez de um novo paradigma institucional que amplie a transparência e credibilidade.

Frisa-se que a relação entre manobras contábeis e resultados fiscais não é intrínseco ao Brasil. Joumard, Minegishi, André, Nicq e Price (2008) analisaram a utilização de receitas

atípicas em países da OCDE e revelaram que a utilização dessas receitas prejudicou a precisão dos resultados fiscais, representando equilíbrios fiscais temporários. Desse modo, os autores apontaram que os resultados fiscais deveriam ser interpretados com cautela.

De modo geral, as manobras contábeis resultam em distorções em termos de comparação ao longo do tempo, tornando a real situação das finanças públicas menos transparentes, podendo inclusive refletir negativamente na credibilidade dos *policymakers* na coordenação da política macroeconômica (Gerardo, 2010).

A totalidade das manobras contábeis apresentadas para o cumprimento da regra fiscal em análise não serão o foco desta pesquisa, porém é essencial ressaltar a existência desses dados que fazem parte da dinâmica da Meta de Resultado Primário e podem influenciar a sinalização da saúde fiscal do governo federal e a disponibilidade de recursos às organizações instituições públicas como o EB.

2.6.2.2 Contingenciamentos

A execução do orçamento pode ser resumida na realização das ações previstas na LOA: arrecadação de receitas e realização das despesas, conforme os programas previstos e de acordo com as determinações especificadas na legislação (Queiroz, 2020).

A execução orçamentária acompanha a arrecadação de recursos ao longo do exercício, isso ocorre para evitar desequilíbrios na execução da despesa (Queiroz, 2020).

Depois que a LOA é sancionada, é por meio da edição de decretos que o Poder Executivo efetivamente executa o orçamento. Com isso, são estabelecidos, por meio de decretos de contingenciamento de despesas (ou de programação orçamentária e financeira), cronogramas de desembolso e programação financeira a serem observados pelos entes públicos no exercício financeiro com a finalidade de executar os objetivos e metas estabelecidos no PPA (LC nº 101/2000; Vieira & Santos, 2018; Barros, 2020).

Os decretos de contingenciamento fixam limites para movimentação, empenho e pagamento das despesas discricionárias do exercício corrente e para os RP de exercícios anteriores. Demais despesas como despesas com pessoal e encargos, juros e amortizações, em tese não podem ser contingenciados. Desse modo, os decretos de contingenciamento recaem sobre as despesas discricionárias (Vieira & Santos, 2018).

Relacionado a execução orçamentária com o cumprimento das metas fiscais, a LRF estabelece o seguinte no Artigo 9º:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Essa limitação de empenho é normalmente denominada contingenciamento (Barros, 2020). O contingenciamento de despesas é um dos meios mais utilizados no processo orçamentário brasileiro para se obter o equilíbrio fiscal (Santos, 2020).

Em suma, os contingenciamentos correspondem ao retardamento ou à inexecução de parte da programação de despesa prevista na LOA visto a insuficiência de receitas públicas (Câmara dos Deputados, 2022). Essa foi a definição base para análises realizadas ao longo da pesquisa.

Assim, insere-se que a programação orçamentária e financeira não se resume à edição do Decreto de Contingenciamento logo após a aprovação da LOA. Na verdade, esse ato constitui o início de um processo realizado ao longo de todo o exercício, que ajusta o ritmo de execução da despesa às metas anuais estabelecidas na LDO. Estes ajustes são feitos com base nas aferições bimestrais, por meio do RREO, e trimestrais, baseando-se no Relatório de Gestão Fiscal (RGF) (Galhardo, Parisi, Pereira & Silva, 2015).

O contingenciamento é um instrumento legítimo e tecnicamente essencial para a execução da política fiscal do governo. Assim, há uma aprovação legal à postergação ou para a não execução (corte) do programa de trabalho aprovado na LOA (Gontijo, 2013; Barros, 2020).

Frisa-se que, além da necessidade de cumprir as metas fiscais, a composição das despesas públicas federais (destacadamente o volume elevado de despesas obrigatórias) e necessidade de pagamento de RP de exercícios anteriores, incentiva o Poder Executivo a retardar (ou reter) os gastos durante os estágios iniciais do ciclo orçamentário, “empurrando”, o quanto possível, a execução orçamentária para os últimos meses do ano, momento em que a arrecadação das receitas se mostra mais consistente (Barros, 2020).

Os ditos ajustes ocorrem nas despesas discricionárias (GND “outras despesas correntes”, “investimentos” e “inversões financeiras”) para o exercício corrente e para os RP de exercícios anteriores. Os demais GND, referentes a despesas com pessoal e encargos, juros e amortizações, teoricamente, não podem ser contingenciados.

Para alcançar a meta fiscal logo nos primeiros meses do ano, é praxe do Poder Executivo limitar o desembolso financeiro e restringir o volume de empenho. Nos últimos meses do ano, já com a meta alcançada, volume maciço de recursos é liberado, todavia o tempo é escasso para completar todos os estágios da despesa (Queiroz, 2020; Barros, 2020). Essa prática tende a gerar uma série de impactos negativos, haja vista que os responsáveis pelos gastos públicos, planejam-se para cumprir, com efetividade e oportunidade, a execução do gasto proposto para seu órgão na LOA, no entanto, ao longo do exercício financeiro, não conseguem prever qual será o montante da dotação com o qual seu órgão será contemplado, tampouco o momento do exercício financeiro em que o crédito orçamentário estará disponível para que se possa empenhar a despesa (Barros, 2020).

Considerando essa ideia, estudos que tomam como parâmetros para as análises exclusivamente os Decretos de Contingenciamento em confronto com a execução orçamentária e financeira global no exercício captam parcialmente os efeitos do contingenciamento. Na verdade, o contingenciamento comporta possibilidades de conceituações operacionais, abrangendo tanto o aspecto orçamentário, pela limitação do empenho, quanto o aspecto financeiro, pela limitação de pagamentos, que podem ser tomados sob a perspectiva de cada um dos níveis de execução (Galhardo et al., 2015).

Sobre esses aspectos, pesquisas como de Barros (2020), Queiroz (2020), Santos (2020) e Barbosa e Rodrigues (2021) indicaram, de modo geral, que há uma tendência de liberação do orçamento (descontingenciamento) ao final do exercício (próximo à data limite para empenho). Tal aspecto, já pontuado nesta seção, é uma consequência da operacionalidade limites de empenho pelo Governo Federal, sendo um reflexo da dinâmica da Meta de Resultado Primário visto o relacionamento dos decretos de contingenciamento visando ao alcance dessa meta fiscal ao longo do exercício financeiro.

Outro reflexo da operacionalidade dos contingenciamentos é que ante a possibilidade de “perder” as dotações disponibilizadas ao final do exercício, os órgãos governamentais podem se apressar para empenhar tais dotações favorecendo a aquisição de produtos ou a contratação de serviços pouco aderentes ao planejamento governamental (Barros, 2020; Santos, 2020; Barbosa & Rodrigues, 2021).

Além do estímulo a contratações não alinhadas ao planejamento institucional, tem-se que a liberação tardia do orçamento, ou seja, próximo ao término do exercício financeiro traz outra consequência: o aumento da inscrição dos Restos a Pagar (RP), gerando reflexos no orçamento atual e seguinte(s) (EME, 2016).

Pesquisas como de Queiroz (2020), Barros (2020) e Barbosa e Rodrigues (2021) destacaram a falta de tempestividade (em razão da liberação tardia de orçamento) como barreira para o acontecimento de parte dos estágios da despesa pública (empenho, liquidação e pagamento), ocasionado a inscrição de RP processados e não processados, a depender do caso concreto.

Queiroz (2020) apontou ainda que a liberação orçamentária não está associada à liberação financeira. Desse modo, a ausência de liberação dos limites de pagamento, mesmo quando há limite para empenho, é uma razão para a inscrição de RP.

Importante frisar que as motivações para a inscrição de RP não se reduzem as supracitadas, pois a literatura acadêmica apresenta outras que estão resumidas na seção seguinte.

Baseando-se na literatura acadêmica apresentada, esta pesquisa analisou os contingenciamentos (inexecução de parte do orçamento reservado) e descontingenciamentos ao longo do exercício financeiro, especialmente nos últimos meses do exercício, enquanto reflexos orçamentários no EB em decorrência da dinâmica da Meta de Resultado Primário.

Prosseguindo sobre a operacionalidade dos decretos de contingenciamento, é interessante ressaltar a seguinte exceção trazida pelo §2º, Artigo 9º, da LRF:

§2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

Dado o exposto, há a possibilidade de determinadas despesas discricionárias constarem no rol de ressalvas da LDO, não havendo a possibilidade, em tese, de serem contingenciadas ao longo do exercício financeiro. Este aspecto também foi analisado na execução orçamentária do EB, visto o seu relacionamento com os contingenciamentos, estendendo-se, à dinâmica da Meta de Resultado Primário.

Relacionando os decretos de contingenciamento com o EB, a Diretriz do Comando do Exército de 2021-2022 insere que a restrição de recursos orçamentários provocada pelos contingenciamentos representa um fato de risco a que o EB está exposto (EB, 2021).

Caso tal risco se materialize, poderá prejudicar a operacionalidade da Força, o apoio para a execução de projetos de assistência às populações em risco social, impactar a

continuidade de programas e projetos estratégicos, sujeitando o sistema ao não cumprimento dos cronogramas, além de prejudicar o processo de transformação que requer investimentos nos principais programas e projetos estratégicos de forma que estes não sejam interrompidos (EB, 2021). Pensamento similar, pode ser encontrado nos Relatórios de Gestão da Força, dado que essas documentações evidenciam os contingenciamentos como um dos principais riscos para manutenção de suas atividades em condições de atuar em uma situação de emprego. Tal risco, caso se materialize, poderá comprometer a capacidade de realizar o adestramento completo do EB, o que poderá impactar o índice de operacionalidade do Exército (EME, 2016 a 2021).

Este estudo contrapõe o exposto nas documentações da Força retromencionadas por entender que os contingenciamentos não representam riscos, mas sim a má gestão fiscal e os vieses na elaboração do orçamento federal em decorrência da atuação dos agentes públicos responsáveis. Parte do comportamento desses agentes pode ser exemplificada pela tentativa de mascarar a realidade das contas públicas quando da exposição inicial de metas fiscais, algumas vezes inexequíveis, na LDO, conforme apresentado em seção anterior desta pesquisa. Nesse sentido, a pesquisa de Cavalcanti (2018) identificou que orçamento é aprovado pelo Congresso Nacional com receitas e despesas superestimadas, o que ensejaria o contingenciamento logo no começo do exercício.

Os contingenciamentos existiram no passado e continuarão a existir no futuro dado o caráter autorizativo do orçamento público brasileiro e o momento atual de restrição fiscal que acentua a imprevisibilidade do comportamento da arrecadação de receitas públicas e da economia. Entende-se que os decretos de contingenciamento são essenciais para a flexibilização da política fiscal no Governo Federal, sendo tecnicamente necessário, visto a imprevisibilidade citada, no entanto compreende-se que os reflexos negativos, bem como a visão deturpada deste instrumento são frutos da má gestão fiscal federal, sendo esta o verdadeiro risco para o EB e, de modo geral, para as instituições públicas. Os reflexos negativos dos contingenciamentos ao longo do exercício poderiam ser minimizados se o processo orçamentário fosse conduzido primando pela fidedignidade da situação fiscal e, assim, respeitando a realidade das contas públicas.

2.6.2.4 Restos a pagar

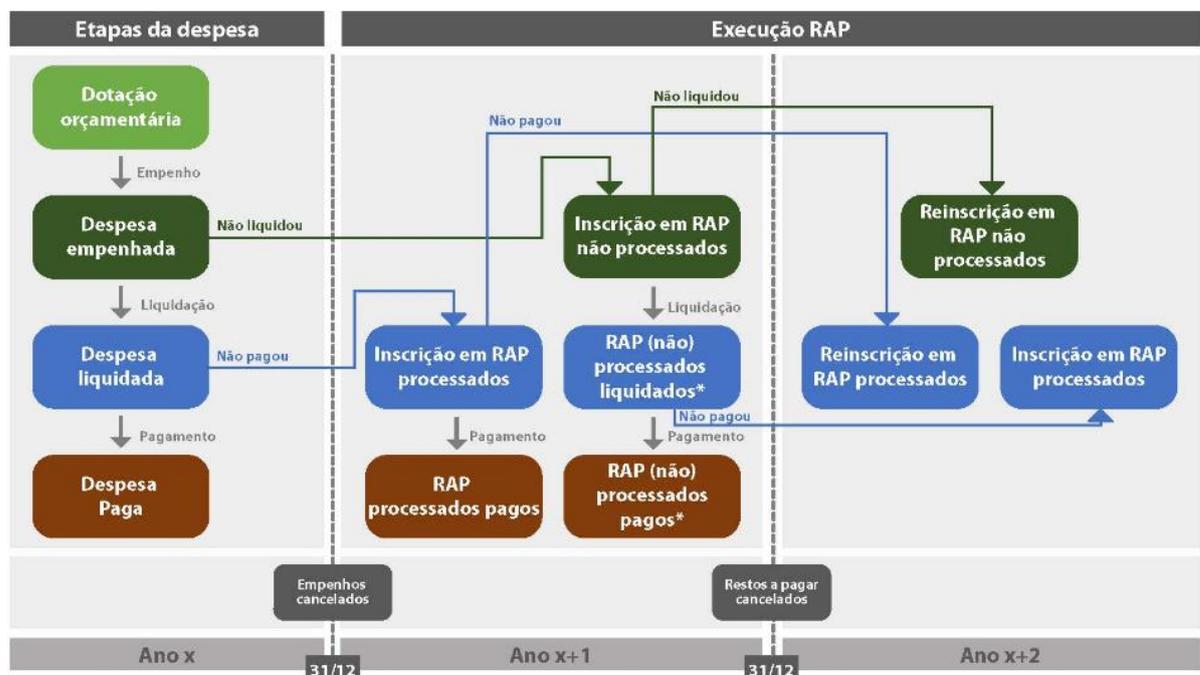
No fim do exercício, todas as despesas regularmente empenhadas, mas não pagas até 31 de dezembro são inscritas em RP. Distinguem-se dois tipos de RP: os processados

(despesas já empenhadas e liquidadas, porém pendentes de pagamento); e os não processados (despesas empenhadas, pendentes de liquidação e pagamento) (STN, 2021).

Assim, os RP são decorrentes de despesas postergadas para o exercício financeiro diferente ao qual foi inserida no orçamento. Por exemplo, se um determinado produto ou serviço foi entregue ou efetuado para o governo em 2020, porém efetivamente pago pelo governo em 2021, esta compra somente afeta o Resultado Primário em 2021. Ao final do exercício financeiro de 2020, esses empenhos foram inscritos como RP, que correspondem às despesas realizadas em determinado ano, com pagamentos postergados para o(s) ano(s) seguinte(s) (Gerardo, 2010). A Figura 6 sintetiza o fluxo práticos dos RP.

Figura 6

Fluxo dos Restos a Pagar Processados e Restos a Pagar Não Processados



Nota. Fonte: STN (2022).

Apesar da Figura 6 apresentar de forma resumida os fluxos da execução orçamentária e financeira dos RPP e dos RPNP, não detalha todas as especificidades da etapa da execução orçamentária.

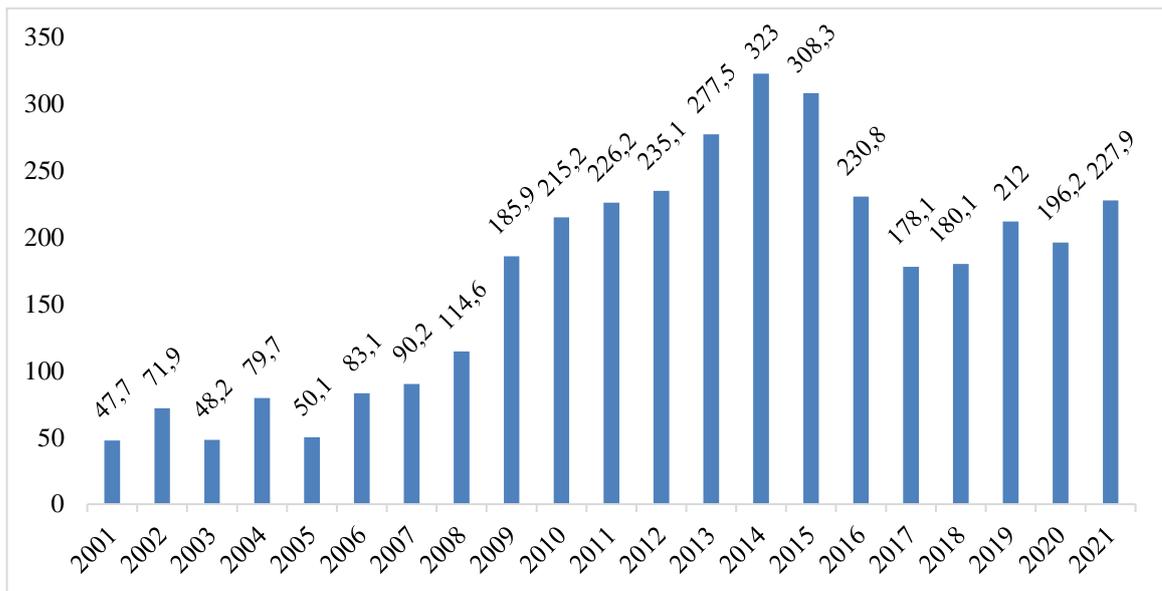
O mecanismo dos RP gera orçamentos múltiplos (LOA do ano em curso e os orçamentos anteriores derivados dos RP) e contribui para a degradação na alocação de recursos públicos, pois o montante de receitas do exercício financeiro, muitas vezes, é insuficiente para atender as despesas do orçamento vigente e de orçamentos anteriores, o que pode culminar numa nova necessidade de contingenciamento de recursos públicos para assegurar o equilíbrio entre a execução das despesas e a disponibilidade efetiva de recursos,

no decorrer do exercício atual. Nessa ideia, a forma como o contingenciamento é gerido pelo Governo Federal e a utilização do instrumento dos RP tendem a ser disfunções correlacionadas do processo orçamentário deste ente estatal (Gerardo, 2010).

A Figura 7 evidencia o montante de RP inscritos de 2001 a 2021 no Governo Federal.

Figura 7

RP inscritos no Governo Federal de 2001 a 2021



Nota. R\$ bilhões de 2021. Fonte: Adaptado de Senado Federal - SIGA Brasil (2001 a 2021).

Conforme a Figura 7, visualiza-se que os montantes de RP inscritos cresceram entre os anos de 2001 a 2021, havendo um aumento de 378% de 2001 a 2021. De modo geral, aduz-se uma tendência de aumento de inscrição de RP no Governo Federal.

As motivações para a inscrição de RP estão associadas aos aspectos que influenciam a tomada de decisão dos gestores responsáveis pelo processo de execução da despesa (Queiroz, 2020). As motivações podem ser internas e externas à instituição que inscreveu os RP. No que tange as motivações, tem-se: falta de planejamento; baixa capacidade operacional; dificuldade no processo licitatório; e possibilidade de perdas no orçamento futuro por não realizar o orçamento corrente (Cavalcanti, 2018; Queiroz, 2020).

Quanto ao conjunto de motivações externas, a literatura acadêmica é mais ampla ao tratar a inscrição de RP como um modo de cumprir a Meta de Resultado Primário. Pesquisas como de Gerardo (2010), Augustinho et al. (2013), Paganotto et al. (2017), Vieira e Santos (2018) e Barbosa e Rodrigues (2021) identificaram no Governo Federal que o incremento de RP tem o contorno de ajuste contábil com a finalidade de permitir o alcance de metas fiscais.

Resumidamente, esses estudos lecionam que a inscrição de RP é utilizada como uma manobra contábil para reforçar um resultado primário aparentemente melhor do exercício em que ocorreu a inscrição. O não pagamento é, em termos fiscais, interpretado como um esforço de poupança do governo, configurando uma espécie de poupança não financeira. Dessa forma, na perspectiva de reforçar o superávit primário ou minimizar o déficit primário, vale a pena não pagar e inscrever despesas como RP, pois as despesas públicas se refletem no Resultado Primário apenas quando efetivamente pagas (Vieira & Santos, 2018).

Todavia, à medida que essas despesas postergadas forem pagas, irão impactar a execução financeira, impulsionando, se não houver aumento de receitas públicas, as despesas do exercício em curso para os anos futuros, gerando um círculo vicioso que dificulta ainda mais o alcance das metas fiscais (Augustinho et al., 2013). Infere-se, dada a literatura em comento, que a inscrição em RP pode funcionar como um instrumento de modo a impactar a credibilidade do resultado fiscal apresentado e a transparência da gestão das contas públicas.

Retomando outros exemplos de motivações externas, são os contingenciamentos, que considerando todo o seu contexto operacional, ocasiona a liberação tardia do orçamento. Ao longo do ano, as despesas são comprimidas através de decretos de contingenciamento, que estabelecem limites para empenho. Nos últimos trimestres, as despesas são descomprimidas e tardiamente empenhadas não havendo tempo hábil para completar todos os estágios da despesa (Cavalcanti, 2018; Queiroz, 2020).

Outro ponto a ser abordado é a diferença entre o limite de empenho e o limite de pagamento, porquanto a liberação orçamentária não está associada à liberação financeira, assim devido à inexistência de recursos suficientes para pagamento das despesas, o gestor público acaba sendo forçado a inscrever essas despesas em RPP (Cavalcanti, 2018; Queiroz, 2020).

Destacam-se, ainda, outras razões externas apontadas para as inscrições. Execução de emendas parlamentares, que ocorrem costumeiramente no final do ano (Cavalcanti, 2018; Queiroz, 2020); e demora nas entregas e imprevisibilidade de obras (Queiroz, 2020).

Apesar da riqueza de assuntos que a temática inscrição de RP envolve, inclusive como manobra contábil para apresentação do resultado primário, a presente pesquisa optou por analisá-la enquanto reflexo da motivação externa contingenciamentos, precisamente sobre o aspecto de liberação tardia de orçamento como exposto em Queiroz (2020).

2.8 Revisão de estudos aplicados

Nesta seção, abordar-se-ão, inicialmente, trabalhos internacionais e nacionais desenvolvidos sobre o orçamento e execução orçamentária das Forças Armadas que serviram de base para este estudo. Para os estudos nacionais, restringiu-se àqueles que investigassem o orçamento e a execução orçamentária do EB.

Posteriormente, serão apresentadas pesquisas nacionais e internacionais sobre a Regra de Ouro e a Meta de Resultado Primário, respectivamente, e seus reflexos orçamentários em instituições públicas federais.

As pesquisas supracitadas foram os principais norteadores para o desenvolvimento das análises e reflexões quanto a temática pesquisada.

2.8.1 Revisão de estudos sobre a execução orçamentária da Defesa e do EB

A presente subseção reúne estudos nacionais e internacionais que versaram sobre a temática orçamento de Defesa Nacional. Na literatura nacional, optou-se, como já exposto, por destacar trabalhos que dão luz a questões relacionadas ao orçamento e a execução orçamentária do EB.

Nordhaus et al. (2012), por meio de modelo estatístico, avaliaram, com o apoio de uma amostra formada por 165 países, a influência dos ambientes de segurança externa desses países em seus gastos militares.

Entre os achados da pesquisa, os autores inseriram que o aumento de 1% na probabilidade de uma disputa militarizada fatal tem como efeito um aumento de 3% nos gastos militares em proporção ao PIB de um país (Nordhaus et al., 2012).

Outros achados foram indicados: regimes altamente autocráticos gastam mais com as Forças Armadas do que democracias ou governos com características políticas mistas; aumento nos gastos militares por adversários em potencial tem um pequeno efeito de curto prazo, mas uma “corrida armamentista” tende a duplicar os gastos militares no longo prazo por meio de um ciclo ação-reação; e a ameaça de conflito internacional é muito mais influente nos gastos com defesa do que o perigo de guerra civil (Nordhaus et al., 2012).

Tian et al. (2020) analisaram os gastos militares mundiais no ano de 2019. A despesa militar de um país em proporção ao seu PIB foi a unidade de medida utilizada pelos autores, sendo denominada em tradução livre como “carga militar”.

Em resumo, houve variação substancial na carga militar média de cada região ao longo do tempo pesquisado: diminuiu em países da África e das Américas, aumentou em países da Europa e do Oriente Médio e permaneceu inalterado nos países da Ásia e Oceania.

Em 2019, em média, os países das Américas tiveram a menor carga militar, representando 1,4% do PIB. Estados Unidos e Canadá apresentaram a maior participação percentual em relação ao PIB entre os países do continente americano. Em países africanos, a média foi ligeiramente superior, em 1,6% do PIB. Já Ásia, Oceania e Europa apresentaram 1,7% do seu PIB relacionado a gastos de defesa. A média mais elevada, 4,5% do PIB, estava relacionada aos países do Oriente Médio (Tian et al., 2020). Especificamente sobre o Brasil, os autores apontaram que o nível de gastos permaneceu relativamente inalterado em 2019, porém foi apontado o aumento na categoria gastos com pessoal motivado pelo plano de aumento salarial para os militares (Tian et al., 2020).

Reduzindo o escopo de pesquisa para os países da América do Sul, apresenta-se a pesquisa de Donadio (2015). A autora indica que a despesa com pessoal geralmente representa 75% do orçamento de defesa na maioria dos países da região.

As políticas de ajuste econômico nas últimas décadas motivaram uma significativa redução dos orçamentos do Ministério da Defesa relacionados a investimentos e outras despesas correntes. Em consequência, a aquisição de novos equipamentos foi congelada ou substancialmente reduzida, enquanto outros gastos correntes foram limitados, afetando a prontidão efetiva das forças (Donadio, 2015).

No âmbito nacional, as pesquisas de Saint-Pierre e Palacios Junior (2014), Matos et al. (2017) e Silva (2019) analisaram a execução do orçamento de Defesa.

Saint-Pierre e Palacios Junior (2014) examinaram os gastos com Defesa na América do Sul entre os anos de 2006 a 2010.

Sobre o perfil de gastos, os autores indicaram que a folha de pagamento de pessoal e encargos previdenciários consumiram 60% do total dos gastos em Defesa no período pesquisa, enquanto as pesquisas em tecnologia apenas 0,5%, o que indica uma desproporcionalidade na alocação orçamentária. Situação similar foi observada no Brasil sugerindo que o país segue a tendência sul-americana de alocar a maior parte dos seus recursos de Defesa para pagamento de pessoal.

Enquanto o gasto com pessoal consumiam a maior parte do orçamento das Forças Armadas sul-americanas, os aspectos de pesquisa e tecnologia, equipamentos militares e investimentos estavam deficitárias. Sugeriu-se que as despesas relacionadas às folhas de pagamento do pessoal prejudicavam a modernização e profissionalização dos recursos

humanos, o desenvolvimento de novos produtos de Defesa e a harmonização de um dispositivo de Forças Armadas sul-americanas operacional e funcional à defesa da região. A partir dos resultados, os autores defenderam uma sensata equalização dos objetos de gastos de defesa, pois independentemente da quantidade, os governos estariam gerindo mal os orçamentos (Saint-Pierre & Palacios Junior, 2014).

Os autores propuseram, ainda, um maior envolvimento das universidades de cada país, especialmente na promoção de pesquisa e desenvolvimento dos produtos de defesa com a finalidade de atenuar a situação deficitária encontrada neste aspecto. Com esse relacionamento Forças Armadas e universidades, a dependência da América do Sul das potências extrarregionais em fornecer produtos e tecnologias em Defesa poderia ser minimizada (Saint-Pierre & Palacios Junior, 2014).

Matos et al. (2017) analisaram o orçamento de Defesa brasileiro e suas modificações durante o período de 2000 a 2016.

Os autores inferiram que as oscilações orçamentárias nas despesas discricionárias representam um fator que dificulta fortemente o planejamento das Forças Armadas em relação aos seus programas de aparelhamento e modernização, com impactos na Base Industrial de Defesa Nacional, formada por empresas estatais ou privadas que participam de uma ou mais fases de pesquisa, desenvolvimento, produção, distribuição e manutenção de produtos estratégicos de defesa (Matos et al., 2017).

Mais uma vez, um dos fatores que mais se destacou durante o estudo realizado foi o peso dos gastos com pessoal e encargos sociais na estrutura orçamentária do Ministério da Defesa, refletindo em dificuldades na execução de investimentos em defesa no Brasil. Após sete ciclos orçamentários anuais (2010 a 2016), aconteceram algumas alterações na estrutura, no entanto o mesmo cenário é encontrado: elevadas despesas para pessoal e encargos sociais e pequenas reservadas aos investimentos (Matos et al., 2017).

A piora no cenário político-econômico brasileiro nos anos seguintes, meados de 2015 e 2016, refletiu na implementação de programas e projetos estratégicos das Forças Armadas, impactando ainda mais a realização desses investimentos de longo prazo, demonstrando que o Ministério da Defesa estava longe de ter superado a sua dificuldade estrutural de realização desses tipos de investimentos (Matos et al., 2017).

Silva (2019) analisou o orçamento da Defesa Nacional de 2010 a 2018. Mais uma vez, anunciou-se a significativa participação dos gastos com pessoal no orçamento das Forças Armadas.

Apesar de abordar uma aplicação finalística (as Forças Armadas são compostas pelos seus indivíduos), esse componente não afasta a necessidade de se discutir o tamanho ideal ou necessário dessas, seu emprego e operacionalidade. A pesquisa inclui que há outros pontos sensíveis no Orçamento de Defesa: o baixo nível de investimentos, contingenciamento orçamentário (corte no orçamento), retardo da programação da despesa fixada na LOA para a Força e a desvinculação das receitas da União (Silva, 2019).

Especificamente sobre a execução orçamentária do EB, são apresentados os achados de pesquisa dos trabalhos de Morais et al. (2014), Andrade (2020), Magalhães (2020), Barros (2020) e Souza Júnior (2020).

Morais et al. (2014) analisaram o orçamento do EB durante a primeira década do século XXI, verificando as áreas prioritárias para os orçamentos propostos.

Os autores destacaram que, durante a primeira década do século XXI, houve uma incipiente evolução orçamentária do Exército. Analisando-se qualitativamente o período em destaque, cerca de 85% dos recursos da década foram disponibilizados ao pagamento de pessoal e encargos e, aproximadamente 2% para investimentos, que, apenas em 2009, tiveram um aumento significativo. Esse aumento nos investimentos é justificado pela nova visão trazida pela END/2008. No entanto, o alcance do sucesso desta estratégia (END) está diretamente ligado a uma proposta orçamentária eficiente e regular, que cubra as necessidades desses investimentos em seu planejamento de longo prazo.

Apesar das ideias trazidas pelas END em 2008, o autor indicou que ainda permanece uma diferença relevante entre os valores gastos com pessoal e encargos sociais e investimentos, impactando diretamente o planejamento da Força para expansão de suas atividades (Morais et al., 2014).

O autor, ao abordar os contingenciamentos, especificou que eles podem reduzir os créditos de despesas discricionárias repassados aos órgãos, entre eles os relacionados a investimentos. No caso específico do EB, contingenciar despesas discricionárias geram reflexos, por exemplo, nos programas e projetos estratégicos impactando o planejamento e aumentando os custos de realização dos projetos (Morais et al., 2014).

Andrade (2020) investigou os impactos do crescente aumento das ações orçamentárias obrigatórias no EB de 2000 a 2020.

Entre os achados de pesquisa, o autor ditou que as despesas representadas por ações orçamentárias obrigatórias estão relacionadas às áreas consideradas essenciais para o cumprimento das missões constitucionais do Exército Brasileiro. Nesse sentido, o atraso no pagamento de pessoal, a falta de assistência médica, a descontinuidade do fluxo logístico de

alimentação e fardamento, bem como a interrupção das movimentações de pessoal representariam comprometimento à operacionalidade e disponibilidade das tropas. Em contrapartida, têm-se reservado um volume de recursos cada vez mais restrito nos últimos anos às despesas discricionárias, o que dificulta a aquisição de materiais, a execução de serviços e a execução de projetos e programas estratégicos (Andrade, 2020).

Ao relacionar a Regra de Ouro e o orçamento da Força, o autor discorreu sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 8, de 2020, que trata das Operações de Crédito dependentes da Regra de Ouro, apresentando como proposta a abertura de crédito suplementar em favor de diversos Órgãos do Poder Executivo e entre eles o EB. Assim, cerca de 45% do orçamento do Exército para o exercício de 2020 eram de recursos condicionados. Esse item orçamentário foi considerado como preocupação, pois caso o projeto em comento não fosse aprovado, a Força contaria apenas com os recursos efetivamente disponibilizados pela LOA, ou seja, um pouco mais da metade do orçamento (Andrade, 2020).

Magalhães (2020) pretendeu verificar, no período de 2012 a 2018, se havia motivos para os investimentos em pesquisa e desenvolvimento impactarem o EB no alcance dos objetivos previstos na END.

O estudo identificou que, assim como demais organizações do governo federal, o EB evidencia um grande comprometimento do seu orçamento com despesas de pessoal. O elevado comprometimento do orçamento com essas despesas impõe pressões aos demais componentes orçamentários, sobretudo os investimentos. Ademais, aventou que parte dos desafios à execução do Programa Força Terrestre 2035 (programa que reúne alguns programas e projetos estratégicos do EB como SISFRON e Guarani) é manter o bom andamento quanto à regularidade orçamentária, a despeito do cenário econômico desfavorável e das restrições financeiras existentes a época de sua pesquisa (Magalhães, 2020).

Barros (2020) pesquisou os impactos do contingenciamento na execução dos gastos públicos no Departamento de Ciência e Tecnologia (DCT), OM do Exército, que é responsável por planejar, orientar, controlar e coordenar as atividades de ciência e tecnologia, de estímulo à inovação e de fomento à indústria de defesa nacional.

As investigações procedidas confirmaram a hipótese de que o contingenciamento (liberação de empenhos ao longo do exercício) tem o potencial de gerar impactos negativos na execução dos gastos públicos e demonstraram que parte dos empenhos do DCT tendem a concentrar-se no final dos exercícios financeiros. Esse fenômeno auxilia a aquisição de produtos ou a contratação de serviços pouco aderentes ao planejamento institucional e governamental. O autor determinou que realizar o gasto público por meio das ações de

despesas discricionárias, requer, por parte dos agentes públicos competentes, uma especial atenção à elaboração do planejamento orçamentário do órgão, haja vista toda a complexidade e imprevisibilidade inerentes (Barros, 2020).

Em complemento ao supracitado, o autor discorre que nos momentos de desbloqueio, geralmente a partir da primeira quinzena de novembro, os decisores pela alocação dos recursos solicitam informações daqueles que têm processos licitatórios em condições de receber créditos para que sejam empenhados com tempestividade. Aqueles que indicam a possibilidade de recebimento, não raro, acabam por receber alguns milhões de reais advindos de outros OM dentro da UO, do MD, ou, até mesmo, de outros ministérios sem capacidade de aplicação, nesse caso, por intermédio dos destaques. Porém, as aquisições e contratações em pesquisa, desenvolvimento e inovação na área da defesa exigem uma análise e interpretação técnico-jurídica com alto grau de refinamento e esforço, e, por isso, o tempo hábil para a finalização dos processos licitatórios impacta o desempenho da execução orçamentária do DCT e o coloca em relação de desigualdade para com aqueles quartéis da estrutura do Exército responsáveis pela aquisição ou contratação de produtos e serviços que não sejam tão complexos (Barros, 2020).

Souza Júnior (2020) buscou verificar de que forma a manutenção do orçamento do SISFRON, componente do Programa Força Terrestre 2035, pôde contribuir para a soberania nacional no período de 2017 a 2019.

Em um dos resultados, o autor indicou que para garantir a plenitude dos programas e projetos estratégicos de modernização, é comum que as Forças Armadas recorram a renegociações contratuais que dilatam o prazo de entrega de novos equipamentos. A exemplo, os contingenciamentos (falta de recursos orçamentários tempestivos ou corte orçamentário) fizeram com que alguns projetos iniciados na década passada tivessem cronograma ajustado para um longínquo ano de 2040. A pesquisa demonstra que diante da fragilidade fiscal, a repactuação dos prazos foi a saída encontrada pelos militares para honrar os compromissos com parceiros e fornecedores sem reduzir o escopo dos programas (Souza Júnior, 2020).

2.8.2 Revisão de estudos sobre a Regra de Ouro

Uma juntada de pesquisas nacionais e internacionais, base desta pesquisa, foi realizada nesta subseção. Os estudos internacionais basicamente referenciam-se à Regra de Ouro clássica das finanças públicas, já os estudos nacionais, sobre o funcionamento da Regra de Ouro, possíveis falhas na sua concepção e alguns de seus reflexos (programações condicionadas e compressão de investimentos) nas instituições.

Truger (2015) apresentou proposta referente a Regra de Ouro clássica. Segundo o autor, sua sugestão deveria ser introduzida na Europa em virtude das ponderações sobre o investimento público, variável presente na operacionalização da regra fiscal.

Pontuou quanto à formação de capital fixo do governo que os gastos militares em sistemas de armas não deveriam ser considerados como investimento. Além disso, a Regra de Ouro deveria ser aplicada considerando o conceito de investimento líquido, ou seja, a depreciação deveria ser deduzida para que a regra avaliasse adequadamente os aumentos do estoque líquido de capital público (Truger, 2015).

Para compreender a finalidade da exclusão dos sistemas de armas militares do montante de investimentos públicos, algumas considerações do estudo devem ser apresentadas. O autor parte da premissa de que a Regra de Ouro clássica pode ser óbvia para fins de entendimento do seu conceito, no entanto pode ser complexa quanto à operacionalização. Em termos econômicos, a definição mais plausível de investimento público se concentraria em gastos do governo que ofereceriam um retorno substancial no futuro como maior crescimento ou custos futuros evitados (Truger, 2015).

De acordo com o autor, os investimentos relativos a sistemas de armas militares deveriam ser expurgados do conceito de investimento público considerado na operacionalização da regra, pois não teriam o potencial de aumentar o crescimento a longo prazo. Ademais a classificação como investimentos poderia ser criticada por motivos éticos, porque esses sistemas são potencialmente destrutivos e, se realmente usados, destroem o capital produtivo em vez de aumentá-lo. Além disso, era questionável se o quadro fiscal vivenciado pela Europa a época da pesquisa deveria encorajar ativamente os gastos militares e uma potencial corrida armamentista. Questões éticas à parte, os gastos com sistemas de armas dificilmente podem ser considerados como uma categoria de gastos que melhore o crescimento. Teoricamente, não estaria claro como a contribuição marginal do investimento militar para a segurança nacional poderia ser mensurada. Ao contrário, gastos com educação e alguns tipos de gastos de prevenção social podem ser classificados com mais facilidade no papel de promotores do crescimento ou de benéficos para as gerações futuras (Truger, 2015).

Esta pesquisa contrapõe em parte o pensamento do autor, por entender que é importante a existência de Forças Armadas bem equipadas. Apesar da característica pacífica do Brasil quanto à resolução de conflitos, destaca-se que o país está inserido em um ambiente internacional instável quanto ao surgimento de conflitos armados. Afinal, como as Forças Armadas brasileiras poderiam fazer frente às ameaças internacionais com armas e demais equipamentos sucateados ou de qualidade bem inferior. Ademais, investimentos militares com

apoio da Base Industrial de Defesa brasileira têm o potencial de promover crescimento econômico e minimizar custos futuros, a exemplo de custos logísticos e de câmbio, ao se relacionar com a minimização da dependência da tecnologia de outros países. Também, Forças Armadas bem equipadas poderiam evitar uma maior destruição de capital ou redução de crescimento caso o país fosse ameaçado e sofresse a invasão de outro.

Zeyneloglu (2018) analisou a Regra de Ouro clássica das finanças públicas por meio de uma estrutura equilíbrio geral estocástico dinâmico, com concorrência imperfeita e rigidez nominal.

O crescimento econômico de um país, exige uma política fiscal orçamental caracterizada por uma maior percentagem de investimento público que deverá, ao mesmo tempo, ser menos sensível aos ciclos econômicos. Por outro lado, é desejável impor regras fiscais às expansões orçamentárias do governo para garantir um baixo nível de dívida pública. A Regra de Ouro clássica tem o potencial de atingir esses dois aspectos, pois apresenta a possibilidade de restringir o uso da dívida pública apenas para financiar um aumento do investimento público, ao mesmo tempo em que visa a uma maior participação do investimento público no gasto público total (Zeyneloglu, 2018).

Apesar de as autoridades públicas de muitos países perceberem, após a crise econômica de 2008, que uma consolidação orçamentária orientada por cortes no investimento público poderia desencorajar o crescimento econômico, a política frequentemente defendida sobretudo na Europa, consiste num abrandamento do investimento público com vista à consolidação orçamental (Zeyneloglu, 2018).

Quanto aos estudos nacionais, Couri et al. (2018) apresentaram um balanço sobre a experiência brasileira com a Regra de Ouro, bem como apontou desafios para evitar seu descumprimento.

O pressuposto da regra é a existência de um orçamento dual, havendo uma divisão entre as despesas de capital, passíveis de serem financiados por operações de crédito, em relação as despesas correntes, cuja alternativa de financiamento via endividamento é vedada teoricamente (Couri et al., 2018). Complementa-se o pensamento do autor com o já exposto nesta pesquisa, ou seja, desde 2019, há a possibilidade de utilização da cláusula de escape da regra fiscal que permitiu a emissão de dívida, via créditos adicionais, para pagamento de gastos correntes em âmbito federal.

Retomando ao estudo, ressalta-se que essa separação é em razão de duas ideias bases: existir um controle rígido para o orçamento corrente que deve estar no mínimo equilibrado; e,

possibilitar flexibilidade para a execução dos investimentos que reforçam o patrimônio público e promovem benefícios para gerações futuras (Couri et al., 2018).

No entanto, a definição abrangente de despesas de capital no Brasil permite o cumprimento da regra fiscal mesmo quando o fluxo de operações de crédito cresce acima dos investimentos públicos. Para tanto, é suficiente que essa diferença seja compensada pelas demais categorias contabilizadas entre as despesas de capital (Couri et al., 2018).

As peculiaridades do caso brasileiro assentem que na prática a regra se afaste bastante da sua configuração clássica. E esta é uma das razões pelas quais foi possível que a Regra de Ouro vigorasse no país por cerca de três décadas sem necessariamente preservar os investimentos públicos e assegurar o equilíbrio do orçamento corrente. Na verdade, durante boa parte deste período a Regra de Ouro brasileira foi formalmente cumprida sob condições de investimentos públicos estáveis (ou cadentes), déficits correntes elevados e crescente endividamento (Couri et al., 2018).

Pires (2019), em parte de sua pesquisa, contribuiu com a discussão sobre o funcionamento da Regra de Ouro no Brasil, sua efetividade e os desafios impostos ao seu cumprimento no espaço temporal de 2007 a 2016.

Entre os achados, observou-se que as amortizações da dívida pública respondem pela parte principal das despesas de capital. Ademais, o cumprimento dessa regra ocorreu, destacadamente nos anos de 2015 e 2016, devido aos valores contabilizados na variação da subconta da dívida. O caráter temporário dessa conta justifica a existência de dúvidas surgem sobre a capacidade do governo de manter o cumprimento dessa regra nos próximos anos (Pires, 2019).

Reis e Macário (2020) analisaram as despesas da União com a dívida pública, as universidades federais e a Ciência e Tecnologia no período de 2003 a 2020.

Em parte dos achados da pesquisa tem-se o fenômeno das programações condicionadas, ou seja, parte das despesas das universidades federais e da função ciência e tecnologia da LOA de 2020 estavam condicionadas à quebra da Regra de Ouro. Os autores aduziram que caso o Congresso Nacional não aprovasse os créditos adicionais solicitados pelo Governo Federal, o funcionamento das universidades e dos institutos e grupos de pesquisa poderia ser inviabilizado antes do final do ano de 2020. Ademais, mesmo com a autorização do Congresso Nacional, para a emissão de títulos da dívida para prover despesas correntes, o Orçamento Total das universidades federais para o ano de 2020 é, aproximadamente, 0,6% inferior ao orçamento executado em 2019 (Reis & Macário, 2020).

O total de recursos previstos pela LOA/2020 para as universidades e hospitais universitários era em torno R\$ 55,6 bilhões e o equivalente a 15,4% desse montante estava condicionado à aprovação pelo Congresso Nacional visto a situação de quebra da Regra de Ouro. As programações condicionadas referiram-se a despesas com pessoal e a outras despesas correntes. Para o pagamento de pessoal, 12,2% dependiam da emissão de títulos da dívida pública e do total de recursos previstos para o custeio das universidades e hospitais universitários, 35,20% dos recursos dependiam da emissão de títulos da dívida pública (Reis & Macário, 2020).

Parte do orçamento previsto para a ciência e tecnologia no ano de 2020 também dependia da quebra da Regra de Ouro, dada a necessidade de emissão de títulos da dívida pública. Do total de recursos previstos na LOA/2020, 31,6% estavam condicionados à quebra da regra (Reis & Macário, 2020).

Pontuaram, além das despesas correntes, que os recursos direcionados a investimentos foram sensivelmente reduzidos ao longo dos anos (2012 a 2020) devido à situação fiscal do Governo Federal. A continuidade dessas reduções ao longo dos anos poderia inviabilizar a sobrevivência das universidades federais e comprometer a função ciência e tecnologia (Reis & Macário, 2020).

Neto (2020) realizou análise da Regra de Ouro em conjunto com o Novo Regime Fiscal, instituído pelo Teto de Gastos.

O autor verificou que os gastos com juros e receitas, exceto operações de crédito, podem ter um impacto considerável na dinâmica orçamentária. Por isso, tanto a Regra de Ouro quanto o Teto de Gastos foram insuficientes para impedir o crescimento da dívida. Isso ocorre porque o Teto de Gastos não limita gastos financeiros com juros e amortizações. Além disso, quanto maiores forem os gastos com amortizações, mais fácil será o cumprimento da Regra de Ouro, *ceteris paribus* (Neto, 2020).

Apesar da aplicação da Regra de Ouro e do Teto de Gastos, o Brasil manteve a aceleração do endividamento. O Teto de Gastos limitou os gastos primários, mas deixou livre os gastos financeiros, com isso não há um efetivo controle do resultado nominal. A falta desse controle permite que os déficits públicos anuais continuem aumentando. Considera-se a hipótese que é necessária outra regra de limitação de gastos que contemple toda a especificidade do caso brasileiro e evite o crescimento da dívida de forma discricionária pelo Governo. Portanto, a proposta de uma regra fiscal de limitação da dívida deve incluir todos os gastos públicos, inclusive os gastos com juros e amortizações, como exemplo poderia ser um limite de déficit nominal, que inclua os juros ou no déficit operacional, que considera a

atualização monetária presentes no valor das amortizações da dívida. O restante das amortizações poderia ser refinanciado por meio da rolagem da dívida a taxas de juros menores, caso o governo consiga demonstrar adequadas condições de liquidez. Além disso, o limite de gastos deveria apresentar alguma relação com a capacidade de liquidação dessa dívida (Neto, 2020).

2.8.3 Revisão de estudos sobre a Meta de Resultado Primário

Nesta subseção estão apresentados estudos realizados sobre o funcionamento da Meta de Resultado Primário e os reflexos dessa regra fiscal às instituições públicas a saber: contingenciamentos, descontingenciamentos significativos próximos ao final do exercício financeiro e inscrição em RP.

A pesquisa de Gerardo (2010) avaliou se o resultado primário obtido pelo Governo Federal poderia ser considerado consistente. O termo consistente foi empregado pelo autor como sinônimo de que a economia orçamentária primária de fato realizada estava no mesmo patamar do Superávit Primário divulgado. Em parte de sua pesquisa, Gerardo (2010) aborda fenômenos no que tange ao resultado primário brasileiro: as receitas atípicas, contingenciamentos, os RP inscritos e ênfase ao descontingenciamento no último trimestre do ano.

Segundo o autor, as receitas atípicas, dada a sua característica ocasional, diminuem o estoque de dívida, o que reduz, temporariamente, o patamar do superávit primário requerido para manter a dívida pública sob controle. Com isso, essas receitas deveriam ser retiradas do cálculo do resultado primário, dado que o resultado fiscal obtido com sua participação não se sustenta ao longo do tempo (Gerardo, 2010).

O ganho contábil em aumentar as receitas atípicas e/ou os RP é obter resultado primário mais elevado em determinado ano, o que evidenciaria um esforço fiscal maior, ilusão de que a situação financeira é sustentável. Entretanto, trata-se de uma melhora transitória do resultado fiscal em função de receitas que não se repetirão no futuro ou a postergação de pagamentos de despesas que já foram realizadas (Gerardo, 2010).

Ademais, a existência de orçamentos múltiplos (LOA do exercício e os orçamentos anteriores derivados dos RP) contribuem para a degradação na alocação de recursos públicos. Outra consequência dos orçamentos múltiplos é a necessidade de contingenciamento de recursos públicos para assegurar o equilíbrio entre a execução das despesas e a disponibilidade efetiva de recursos, no decorrer do ano. Contingenciamentos e a utilização de RP são disfunções correlacionadas do processo orçamentário federal (Gerardo, 2010).

Outra estratégia adotada pelo Governo Federal quanto à Meta de Resultado Primário é elevar o resultado primário nos primeiros nove meses do ano, e calibrar o descontingenciamento no último trimestre do ano, com o fim de alcançar a meta de resultado no final do ano. Ao concentrar a execução das despesas no fim do exercício, é possível utilizar os RP para cumprir com o resultado primário, dado que esses não são incluídos na apuração (Gerardo, 2010).

Rabelo (2016) investigou a influência dos atores e instrumentos da governança orçamentária na dinâmica de fixação e alteração da meta fiscal, bem como na configuração do resultado fiscal efetivamente obtido ao final de cada exercício financeiro no recorte temporal de 2005 a 2015.

Com base em suas evidências de pesquisa, o autor destacou dois fenômenos pertinentes a dinâmica da Meta de Resultado Primário: o contingenciamento de despesas e a inscrição em RP. O primeiro diz respeito a uma estratégia fundamental adotada visando gerar economia e atingir a Meta de Resultado Primário; e o segundo, evidencia uma problemática que é simultaneamente uma consequência do contingenciamento de recursos ao longo da maior parte do exercício financeiro e uma manobra para facilitar o cumprimento da meta fiscal (Rabelo, 2016).

Evangelista (2017) analisou se a prática de gerenciamento de resultado primário no âmbito do governo federal contribuiu para o atingimento da Meta de Resultado Primário no período entre 2002 e 2016.

O autor identificou que o governo federal utilizou valores expressivos de abatimento das metas ou dos resultados fiscais para atingir as Metas de Resultado Primário, o que demonstra possível prática de gerenciamento de meta fiscal e de resultado primário, o que poderia impactar a credibilidade do Brasil de gerir a sua dívida pública de forma sustentável (Evangelista, 2017).

Diante disso, o autor entende que é necessário definir metodologia oficial clara, objetiva e transparente de apuração do resultado primário da União. Quando não são divulgadas explicações convincentes no que diz respeito às alterações das regras vigentes da política fiscal (inclusive a Meta de Resultado Primário), afetam-se a reputação e a credibilidade dos países (Evangelista, 2017).

Ao analisar práticas de gerenciamento do resultado primário em nível federal, Paganotto et al. (2017) inferiram que o esforço brasileiro em prol da transparência fiscal, consolidado com a edição da LRF, pode ter sido prejudicado por práticas de gerenciamento do resultado primário.

Os autores apontam que o Tesouro Nacional praticou formas de gerenciamento do resultado primário (e do indicador de dívida líquida) e se afastou dos princípios da transparência fiscal. A pesquisa esclarece como umas das práticas o uso de RP. Até 2004 essa prática era pontual e, a partir de 2005, o uso tornou-se contínuo e crescente, bem como a sistemática de abatimento das Metas de Resultado Primário (Paganotto et al., 2017).

Um dos caminhos apontados como “solução” seria a negociação da redução efetiva da Meta de Resultado Primário de forma democrática e transparente, ao invés de manter a meta alta e obter autorizações legislativas pontuais e sucessivas para amparar essa manobra ao longo dos exercícios. Os autores acreditam que se fosse negociada uma meta menor e realista inicialmente, o resultado primário poderia ter sido cumprido sem subterfúgios (Paganotto et al., 2017).

Caúla, Dias e Oliveira (2018) analisaram as alterações das Metas de Resultado Primário no Governo Federal brasileiro e o impacto sobre a economia na vida dos cidadãos. As mudanças de metas pré-estabelecidas foram indicadas, na pesquisa, como manobra fiscal. Nesse escopo, os autores aduzem que qualquer mudança radical, principalmente quando se trata de metas e projeções, deve estar associada a credibilidade do governo, pois, quando a projeção se mostra falsa, a credibilidade é diminuída.

No caso brasileiro, ressaltam que a credibilidade é um aspecto importante devido à poupança interna brasileira ser insuficiente, havendo a necessidade de se adquirir financiamento de investidores externos para possibilitar que o governo realize suas obras e mantenha os serviços que presta à população. Portanto, o Brasil poderá perder investimentos se continuar ignorando a meta fiscal. Em virtude dos riscos, essa manobra não se revela benéfica, o que exige dos governantes sensatez e realismo na gestão do orçamento, para evitar deslizamentos que comprometam o equilíbrio das contas públicas, refletindo no bem-estar dos cidadãos (Caúla et al., 2018).

Cavalcanti (2018) buscou compreender os motivos para a inscrição de despesas em RP no Governo Federal.

Entre os motivos mencionados sobre a inscrição tem-se: postergação de pagamentos com o objetivo de atingir a meta de resultado fiscal primário; a política de contingenciamento de despesas ao longo do ano e liberação de limites nos últimos meses; aprovação de créditos adicionais e de emendas parlamentares de forma concentrada ao final do exercício; e a cultura dos gestores responsáveis pelo orçamento de empenhar para não perder orçamento (Cavalcanti, 2018).

Especificamente quanto a liberação tardia de recursos orçamentários, o autor pontua que esse aspecto faz parte da gestão da Meta de Resultado Primário do Governo Federal, que costumeiramente comprime as despesas por meio de decretos de contingenciamento, que estabelecem limites para empenho. Nos últimos trimestres, as despesas são “liberadas” e tardiamente empenhadas e por essa razão tais despesas estão mais propensas a serem inscritas em RP (Cavalcanti, 2018).

Vieira e Santos (2018) abordaram a execução orçamentária e financeira das despesas com ações e serviços públicos de saúde do Governo Federal entre os anos de 2002 a 2015, especialmente quanto às implicações do contingenciamento do pagamento de despesas e de sua inscrição como RP para o financiamento do Sistema Único de Saúde.

Parte dos achados da pesquisa demonstram que a programação financeira estabelecida para o Ministério da Saúde nos decretos de contingenciamento para cumprir as Metas de Resultado Primário inviabilizou a execução concomitante do orçamento do exercício e dos RP no período de 2002 a 2015, criando um ciclo de rolagem orçamentária dos RP, que em parte são cancelados. Assim, resulta no crescimento do endividamento na administração pública e na redução da credibilidade e da transparência do orçamento.

Santos (2020) analisou a eficiência no uso dos recursos públicos no desempenho das funções da Universidade de Brasília (UnB), complementando essa pesquisa com uma avaliação dos gastos efetuados a partir do seu orçamento anual.

A autora observou, no período de 2008 a 2018, a tendência de redução dos valores contingenciados, no entanto indicou que isso poderia ser explicado, em parte, pela redução nas dotações orçamentárias da UnB. Assim, não houve contingenciamento significativo porque a dotação anual vem diminuindo ao longo dos anos (Santos, 2020).

No meio acadêmico, os contingenciamentos resultam em forte turbulência nas instituições federais de ensino, comprometendo a expansão física, abertura de cursos, elevação no número de alunos matriculados, bem como a manutenção e o adequado funcionamento (Santos, 2020).

Ademais, identificou que a liberação do orçamento contingenciado ao final do exercício, uma das consequências de contingenciamento, de modo geral, enseja a inscrição de RP, pois não há tempestividade necessária para que as Universidades Federais empenhem, liquidem e paguem as despesas orçadas. Além dos mais, as obrigações contraídas no final do ano são muitas vezes decorrentes de contratações sem planejamento, pois o gestor se preocupa em empenhar toda a dotação disponível antes que o ano acabe, para não perder recursos (Santos, 2020).

Em complemento, a autora determinou que, enquanto o Governo Federal e as demais Universidades Federais tiveram uma evolução nos valores inscritos em RP, a UnB demonstrou uma redução nos mesmos, inclusive registrou seu menor valor no ano de 2018. É possível que isso seja em decorrência dos recursos terem sido utilizados de forma administrativamente eficiente, visando ao cumprimento das políticas públicas, conseguindo, mesmo diante da escassez, cumprir o seu papel na produção de conhecimento (Santos, 2020).

Queiroz (2020) avaliou os resultados dos Instituto Federal de Rondônia (IFRO) entre os anos de 2016 a 2019.

Por meio do Coeficiente de Pearson, a autora identificou, de modo geral, que as unidades gestoras do Instituto Federal apresentaram uma correlação positiva de moderada a muito forte entre os empenhos contabilizados e os RPNP inscritos no período de pesquisa. Em outros termos, ratifica que a liberação de recursos se relaciona diretamente com a inscrição de valores em RPNP, embora em maior grau em relação a algumas unidades e menor grau em relação a outras (Queiroz, 2020).

Pontuou, ainda, que um dos motivos de inscrição em RPNP é o efeito do contingenciamento nos primeiros meses do ano, ocasionando o aumento de recursos liberados no final do ano. Nos últimos meses do ano, já com a meta alcançada, quantidade maciça de recursos é liberada, porém o prazo é escasso para completar todas as fases da despesa orçamentária. Além disso, promove o aumento de empenhos no fim do exercício, que pode provocar más contratações, limitar a competição e inflar os preços, além de induzir as unidades gestoras a comprar bens e serviços não genuinamente necessários (Queiroz, 2020).

3 PROCEDIMENTOS METOLÓGICOS

Nesta seção, apresentar-se-á a metodologia empregada no estudo que abarca o conjunto de procedimentos e regras que buscam conferir rigor científico ao estudo desenvolvido (Richardson, 2012).

Com o objetivo de investigar a relação da execução orçamentária do Exército Brasileiro com a Regra de Ouro e com a Meta de Resultado Primário no período de 2000 a 2021, foi necessário atender os seguintes objetivos específicos:

- **Primeiro objetivo específico:** No horizonte temporal de 2000 a 2021, apresentar um panorama da execução orçamentária do EB;
- **Segundo objetivo específico:** Examinar, de 2000 a 2021, a dinâmica da Regra de Ouro, em âmbito federal, e os reflexos na execução orçamentária do EB por meio da variável programações condicionadas; e
- **Terceiro objetivo específico:** Verificar, no período de 2000 a 2021, a dinâmica da Meta de Resultado Primário na esfera federal e os efeitos na execução orçamentária do EB por meio das variáveis contingenciamentos, descontingenciamentos ao final do exercício e inscrição em Restos a Pagar Não Processados (RPNP).

A Tabela 16 resume os métodos empregados e as variáveis analisadas em cada objetivo específico.

Tabela 16

Métodos e variáveis de cada objetivo específico

Objetivos específicos	Métodos e variáveis
Primeiro	<ul style="list-style-type: none"> • Análise por meio de estatística descritiva de variáveis referentes ao orçamento do EB como dotação inicial, dotação atualizada, créditos adicionais, despesas primárias (obrigatórias e discricionárias), despesas financeiras, despesas por GND, emendas parlamentares e inscrição de RP. Com base nos achados, foram realizadas reflexões apoiadas em estudos anteriores.
Segundo	<ul style="list-style-type: none"> • Exame sobre o cumprimento da Regra de Ouro no âmbito do Governo Federal em dois cenários distintos: sem a variável variação da subconta da dívida e com essa variável. Posteriormente, analisou-se a variável programações condicionadas como resultado da dinâmica da regra fiscal e sua presença na execução orçamentária do EB. Em conjunto, realizaram-se reflexões com base em estudos anteriores e na teoria de base desta pesquisa.

Terceiro	<ul style="list-style-type: none"> • Estudo sobre os resultados primários obtidos pelo Governo Federal e as alterações da Meta de Resultado Primário ao longo do espaço temporal de pesquisa escolhido. Em seguida, identificaram-se, no âmbito do EB, o comportamento das variáveis contingenciamentos, descontingenciamentos no último semestre e trimestre de cada ano e volume de RPNP, todos como resultado da dinâmica da regra fiscal, conforme referencial teórico. Promoveram-se, ainda, reflexões com base em estudos anteriores e na teoria de base desta pesquisa.
----------	---

Esta pesquisa classifica-se quanto ao objetivo geral como descritiva dado que são descritas as características da execução orçamentária e do orçamento do EB tendo em vista mecânica da Regra de Ouro e da Meta de Resultado Primário.

Sobre a abordagem do problema de pesquisa, o estudo tem abordagem quantitativa e qualitativa. Na abordagem quantitativa, investigaram-se as variáveis do estudo, que serão pormenorizadas nas seções seguintes, por meio de estatística descritiva (média, desvio-padrão, mediana, valores máximo e mínimo, coeficiente de variação e Coeficiente de Correlação de Pearson); análise de gráficos e tabelas; e aplicação de equações.

Com base nos achados de pesquisa por meio da abordagem quantitativa, procedeu-se pesquisa qualitativa com a intenção de promover uma compreensão detalhada do cenário analisado nos três objetivos específicos.

No que se refere aos procedimentos técnicos, é bibliográfica, pois é desenvolvida com base em material já elaborado como artigos científicos, dissertações e teses (Gil, 2008). Também é documental, pois os dados analisados foram coletados em sítios eletrônicos de instituições públicas como STN, Câmara dos Deputados, Senado Federal (SIGA) e Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).

Empregou-se o Tesouro Gerencial (TG) como base de dados também, pois trata-se de uma ferramenta da STN, que permite consultar a execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal, cujos dados são extraídos do SIAFI. A ressalva quanto a essa ferramenta é realizada, pois para algumas variáveis desse estudo essa foi a fonte mais adequada para o levantamento de dados, no entanto o TG permite gerar consultas a dados a partir do exercício de 2008. Esse aspecto representou uma limitação de pesquisa.

Em complemento, esta investigação partiu, ainda, da análise de documentos oficiais como as leis orçamentárias e os RREO.

3.1 Coleta de dados

Por conveniência, o estudo foi realizado no âmbito do EB, considerando apenas as UO Comando do Exército e Fundo do Exército. As UO Fundação Osório e IMBEL não fizeram parte do escopo de pesquisa por se entender que as atividades dessas instituições não se relacionam diretamente com a Defesa Nacional e a entrega desse bem público à sociedade brasileira. Além disso, considerar as duas UO excluídas do escopo de pesquisa aumentaria a complexidade do presente estudo, dada as suas especificidades.

O período de análise escolhido abrangeu o ano de 2000 até 2021. Espera-se que a análise para o período de 22 anos auxilie na compreensão da dinâmica das regras fiscais no Governo Federal e dos prováveis reflexos no orçamento e na execução orçamentária do EB dada a extensão do recorte temporal.

Inclusivamente, o período da amostra se deu em virtude do início da vigência da LRF, que estabeleceu regras mais rígidas em relação à gestão fiscal. Complementa-se que os dados relacionados a períodos anteriores a 2000 são de difícil acesso e podem apresentar divergência quanto à padronização dos relatórios e da contabilidade pública aplicada ao Governo Federal (Silva, 2020).

A coleta dos dados foi realizada ao longo do ano de 2022, período em que todas as estatísticas fiscais federais e dados orçamentários sobre o EB referentes ao período de análise escolhido estavam disponibilizados em seus respectivos sítios eletrônicos e bancos de dados.

Todas as variáveis analisadas foram corrigidas a preços de 2021 com apoio do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) médio anual, apresentado no sítio eletrônico do Ipeadata, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

3.2 Análise dos dados

Com base nos dados coletados, foram desenvolvidos estudos por meio de estatística descritiva com auxílio do *software* R e tabulação por meio do *software* Excel. Como já citado, as análises foram amparadas, também, por gráficos e tabelas de elaboração própria, confeccionados no *software* Excel.

3.3 Variáveis analisadas

A seguir foram detalhadas as variáveis analisadas e as investigações procedidas de acordo com cada objetivo específico.

3.3.1 Panorama da execução orçamentária do EB

As análises pormenorizadas a seguir visam a atender o primeiro objetivo específico desta pesquisa: apresentar um panorama da execução orçamentária do EB no horizonte temporal de 2000 a 2021.

Em um primeiro momento, foram analisadas as dotações orçamentárias inicial e atualizadas do EB. Os dados sobre essas variáveis foram obtidos por meio de consultas ao SIOP.

Em continuidade, foram analisados os créditos adicionais pertinentes ao orçamento do EB abertos no período de 2001 a 2021 em virtude de sua importância na composição da dotação atualizada do órgão. Evocando-se a definição de dotações atualizadas segundo a STN (2022), essas demonstram a dotação inicial somada aos créditos adicionais abertos ou reabertos durante o exercício de referência e às atualizações monetárias efetuadas após a data da publicação da LOA, deduzidos das respectivas anulações e cancelamentos. Anulações e cancelamentos não farão parte do grupo de variáveis analisadas neste estudo, apesar da importância na composição da variável dotação atualizada. A Equação (4) ilustra a participação dos créditos adicionais na composição da dotação atualizada.

$$\text{Dotação atualizada}_t = \text{Dotação inicial}_t + \text{Créditos adicionais}_t - \text{Anulações e cancelamentos}_t \quad (4)$$

Onde:

*Dotação atualizada*_t = Dotação atualizada no ano t

*Dotação inicial*_t = Dotação inicial no ano t

*Créditos adicionais*_t = Créditos adicionais abertos ou reabertos no ano t

*Anulações e cancelamentos*_t = Anulações/cancelamentos de créditos adicionais correspondentes no ano t

A Equação (4) ainda pode conter a variável atualizações monetárias efetuadas após a data da publicação da LOA (STN, 2022). Os dados referentes aos créditos adicionais foram obtidos por meio de consulta formulada por intermédio do Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação, da Controladoria-Geral da União. A resposta por meio da ferramenta não trouxe dados sobre os créditos adicionais no exercício financeiro de 2000, o que motivou a análise dos créditos adicionais de 2001 a 2021.

Posteriormente, foram analisadas as despesas financeiras e primárias empenhadas pelo EB de 2000 a 2021. A fonte de consulta foi a série temporal disponibilizada no sítio eletrônico do Ministério da Defesa.

Em virtude da participação significativa na composição do orçamento da Força, detalharam-se as despesas primárias em discricionárias e obrigatórias. Como fonte de dados dessas variáveis, permaneceu a série temporal do Ministério da Defesa. De posse dos dados sobre as despesas primárias empenhadas, foram realizadas investigações sobre a participação dos seguintes GND: pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida, outras despesas correntes, investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida.

Foram analisadas as Emendas Parlamentares presentes no orçamento do EB com a finalidade de apresentar o papel desse instrumento no orçamento do EB. De 2000 a 2007, os dados foram obtidos por meio de consultas ao SIOP; e, de 2008 a 2021, os dados foram obtidos no TG.

Por fim, foram realizadas análises sobre os RP inscritos no EB de 2008 a 2021, segundo a Equação (5):

$$\text{Valor RP inscritos}_t = \text{RP inscritos}_t + \text{RP reinscritos}_t \quad (5)$$

Onde:

$\text{Valor RP inscritos}_t$ = Valor dos RP inscritos no ano t

RP inscritos_t = RP inscritos no ano t

RP reinscritos_t = RP inscritos em ano(s) anterior(es) e reinscrito(s) no ano t

A Equação (5) determina que o valor dos RP inscritos no ano t é composto pelo somatório dos montantes de RP inscritos no final do ano t e dos montantes de RP de anos anteriores reinscritos no ano t.

Os dados sobre as variáveis da Equação (5), referente ao período de 2000 a 2007, não são disponibilizados pelo TG, conforme já citado. Dessarte, foi formulada consulta no Fala.BR. Em resposta, informou-se a indisponibilidade de dados referente ao período de 2000 a 2007. Com isso, há uma limitação desta pesquisa quanto à variável RP inscritos.

De posse dos dados sobre os RP inscritos, realizou-se consulta aos Relatórios de Gestão da Força referente aos exercícios finalizados de 2015 a 2021, de modo a traçar um panorama resumido com as principais motivações para a inscrição em RP. Soma-se que a motivação para análise apenas desses anos deveu-se ao fato de o EB disponibilizar em meio digital apenas os Relatórios de Gestão dos anos mencionados.

Estudos complementares foram realizados sobre os RP inscritos considerando a classificação em processados e não-processados e o GND correspondente, com base nos dados disponibilizados no TG.

Conforme o apresentado, a Tabela 17 reúne as variáveis investigadas no primeiro objetivo específico e suas respectivas bases de dados.

Tabela 17
Variáveis analisadas no primeiro objetivo específico

Variáveis	Definição	Base de dados
Dotação orçamentária inicial	Valor da autorização de gasto constante da LOA. Permanece inalterado durante o exercício, visto que reflete a posição inicial do orçamento.	SIOP
Dotação orçamentária atualizada	Dotação orçamentária inicial somada aos créditos adicionais abertos ou reabertos durante o exercício de referência e às atualizações monetárias efetuadas após a data da publicação da LOA, deduzidos das respectivas anulações e cancelamentos, quando for o caso.	SIOP
Créditos adicionais	Autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na LOA. Compreendem os créditos adicionais suplementares, especiais e extraordinários.	Plataforma Fala.BR
Créditos adicionais suplementares	Créditos adicionais atribuídos a reforço de dotação orçamentária.	Plataforma Fala.BR
Créditos adicionais especiais	Créditos adicionais atribuídos a despesas para as quais não houve dotação orçamentária específica.	Plataforma Fala.BR
Créditos adicionais extraordinários	Créditos adicionais atribuídos a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública.	Plataforma Fala.BR
Despesas primárias	Gastos realizados pelo governo para oferecer bens e serviços públicos à população, como construção de rodovias, saúde e educação. Inclui, também, os gastos necessários para a manutenção da máquina pública.	Ministério da Defesa
Despesas obrigatórias	Despesas cuja execução é determinada em lei, havendo para o ente público a obrigação de executá-las.	Ministério da Defesa
Despesas discricionárias	Despesas realizadas a partir da disponibilidade de recursos orçamentários e o gestor tem grau de decisão quanto à sua alocação e execução.	Ministério da Defesa
Pessoal e encargos sociais	Despesas relativas a pessoal ativo, inativo e pensionistas, mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, como vencimentos e	Ministério da Defesa

	vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.	
Outras despesas correntes	Despesas destinadas à manutenção de serviços públicos e para atender obras de conservação e adaptação de bens imóveis, e transferências correntes, que correspondem a dotações orçamentárias aplicadas em despesas de outras entidades públicas ou privadas.	Ministério da Defesa
Investimentos	Despesas destinadas à aquisição de imóveis, de instalações, equipamentos, materiais permanentes e <i>softwares</i> .	Ministério da Defesa
Inversões financeiras	Despesas destinadas à aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com o estabelecimento ou aumento do capital de empresas, além de outras despesas classificáveis neste grupo.	Ministério da Defesa
Juros e encargos da dívida	Despesas com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária.	Ministério da Defesa
Amortização da dívida	Despesas com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária.	Ministério da Defesa
Despesas financeiras	Somatório da variável “juros e encargos da dívida” com a variável “amortização da dívida”.	Ministério da Defesa
Emendas parlamentares	Instrumento por meio dos quais os parlamentares podem opinar ou influir na alocação de recursos públicos em função de compromissos políticos que assumiram durante seu mandato, seja junto aos estados e municípios ou a instituições. Essas emendas podem acrescentar, suprimir ou modificar determinados itens (rubricas) do projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo.	SIOP e TG
Restos a Pagar inscritos	Despesas empenhadas e não pagas inscritas em Restos a Pagar no fim do exercício.	TG
Restos a Pagar reinscritos	A reinscrição ocorre pela transposição de saldo de Restos a Pagar não processados que permaneceram nessa situação até o encerramento do exercício e de Restos a Pagar processados que não foram pagos até o encerramento do exercício.	TG
Restos a pagar processados	Despesas liquidadas e não pagas no exercício financeiro, ou seja, aquelas em que o serviço, a obra ou o material contratado tenha sido prestado ou entregue e aceito pelo contratante.	TG
	Despesas não liquidadas e não pagas no exercício financeiro, nas circunstâncias seguintes: o serviço ou material contratado tenha sido	TG

Restos a pagar não processados	prestado ou entregue e que se encontre, em 31 de dezembro em fase de verificação do direito adquirido pelo credor (despesa em liquidação); ou o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo fornecedor está vigente (despesa a liquidar).
-----------------------------------	--

Nota. Fonte: Brasil (2020), STN (2021b) e Ministério da Economia (2022).

3.3.2 Regra de Ouro e reflexos na execução orçamentária do EB

Os procedimentos detalhados a seguir visam a atender o segundo objetivo específico desta pesquisa: examinar, de 2000 a 2021, a dinâmica da Regra de Ouro, em âmbito federal, e os reflexos na execução orçamentária do EB por meio da variável programações condicionadas.

Preliminarmente, foi apresentada uma visão resumida quanto ao cumprimento da Regra de Ouro na esfera federal considerando duas definições: a prevista na CF/88 e a metodologia exposta pela STN. Basicamente, a diferença entre as duas metodologias reside na presença da variável VSD no cálculo apresentado pela STN.

Observar, inicialmente, o dinâmica da Regra de Ouro no Governo Federal auxilia o leitor a compreender as discussões apresentadas por essa pesquisa. Situar, preliminarmente quanto ao cumprimento desta regra fiscal ao longo dos últimos anos, ajuda a refletir e entender o impacto nas atividades do órgão público que é o escopo desta pesquisa.

Sendo assim, a verificação do comprometimento segundo a versão constitucional brasileira será realizada com o apoio da Equação (6):

$$ROC \leq DK \quad (6)$$

Onde:

ROC: receitas de operações de crédito

DK: gastos com investimentos, amortização da dívida e inversões financeiras

Fundamentada na Equação (6), o cálculo de apuração da Regra de Ouro depende de duas variáveis: as despesas de capital e as receitas de operações de crédito. Os dados pertinentes a essas variáveis, de 2000 a 2021, foram obtidos por meio de consultas aos RREO, documento disponibilizado na página eletrônica da STN.

Posteriormente, foi apurado o atendimento ao previsto na Regra de Ouro segundo a metodologia apresentada pelo Governo Federal com base nas Equações (1) e (2):

$$ROCC = ROC - VSD \quad (1)$$

Onde:

ROCC: Receita de Operações de Crédito Consideradas

ROC: Receitas de Operações de Crédito

VSD: Variação do saldo da subconta dívida

$$CRO = ROCC - DK \leq 0 \quad (2)$$

Onde:

CRO: cumprimento da Regra de Ouro

DK: gastos com investimentos, amortização da dívida e inversões financeiras

Com base nas Equações (1) e (2), a aferição dependeu das variáveis: receitas de operações de crédito, VSD, receitas de operações de crédito consideradas e despesas de capital. Os dados foram obtidos, novamente, por meio de consultas ao RREO. Insere-se que a análise segundo a metodologia do Governo Federal iniciou-se a partir de 2015, pois a variável VSD foi observada a partir do RREO de 2015.

Em continuidade, investigou-se a flexibilização da Regra de Ouro em âmbito federal. Relembrando, essa flexibilização aconteceu por meio do fenômeno das programações condicionadas e iniciou-se a partir do orçamento pertinente ao exercício de 2019.

Os dados sobre as programações condicionadas à aprovação legislativa, prevista no Inciso III, do Artigo 167, da CF/88, em âmbito federal, foram obtidos em consultas ao Raio X Orçamento, documento divulgado pela Câmara dos Deputados anualmente.

Como essas programações podem ser consideradas reflexos da dinâmica da Regra de Ouro, realizou-se um levantamento de dados sobre as programações condicionadas no âmbito do EB e, em seguida, promovidas reflexões em virtude da característica dessa variável e os potenciais impactos às atividades de Defesa Nacional no âmbito da Força. Os dados foram obtidos por meio de consultas às LOA disponibilizadas na página eletrônica da Câmara dos Deputados.

A Tabela 18 condensa as variáveis investigadas no segundo objetivo específico e suas respectivas bases de dados.

Tabela 18

Variáveis analisadas no segundo objetivo específico

Variáveis	Definição	Base de dados
Receitas de operação de crédito	Recursos financeiros oriundos da colocação de títulos públicos ou da contratação de empréstimos junto a entidades públicas ou privadas, internas ou externas.	STN
Receitas de operações de crédito consideradas	Resultado da subtração realizada entre as variáveis receitas de operações de crédito e variação da subconta dívida.	STN

Despesa de capital	Despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.	STN
Varição da subconta dívida	É uma espécie de conta que permite o uso de recursos de operações de crédito, que sobraram de anos anteriores para o pagamento de despesas atuais. Para efeito do cálculo da Regra de Ouro, a receita de operações de crédito relacionada à gestão da dívida mobiliária (dívida originária da venda de títulos públicos) somente deve ser considerada no exercício financeiro em que houver o pagamento da dívida.	STN
Programações condicionadas	Programações de despesas correntes primárias condicionadas à aprovação de projeto de lei de créditos suplementares ou especiais por maioria absoluta do Congresso Nacional, conforme previsão do Inciso III, Artigo 167, da CF/88, em órgão orçamentário específico.	Câmara dos Deputados e LOA

Nota. Fonte: STN (2018b), Neto (2020) e Ministério da Economia (2022).

3.3.3 Meta de resultado primário e reflexos na execução orçamentária do EB

A seguir são apresentados os estudos realizados com o propósito de atender o terceiro objetivo específico: verificar, no período de 2000 a 2021, a dinâmica da Meta de Resultado Primário na esfera federal e os efeitos na execução orçamentária do EB considerando as variáveis contingenciamentos, empenhos no último semestre e trimestre do ano e inscrição em RPNP.

Optou-se por não apropriar os dados relacionados ao ano de 2020 nas análises voltadas às variáveis supracitadas em virtude de sua singularidade. Durante esse ano, declarou-se estado de calamidade pública no Governo Federal por meio do Decreto Legislativo nº 6/2020 com efeitos até 31 de dezembro de 2020. Visto as particularidades deste ano, houve dispensa do cumprimento das metas fiscais, entre elas a Meta de Resultado Primário e dos contingenciamentos. Portanto, nos termos do Artigo 65 da LRF, foi dispensado, até o final do ano de 2020, o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no Artigo 9º da referida legislação, tornando desnecessário o instituto do contingenciamento (STN, 2020).

3.3.3.1 Dinâmica da Meta de Resultado Primário na esfera federal

Como forma de introdução, apresentou-se, brevemente, um panorama dos principais aspectos relacionados à gestão do Meta de Resultado Primário no Governo Federal. Esse desenho inicial sobre a regra fiscal é fundamental por permitir a compreensão do leitor de como a regra fiscal foi gerida ao longo dos anos e, particularmente, auxilia no entendimento posterior dos reflexos na execução orçamentária do EB.

Portanto, verificou-se o resultado primário apurado em cada ano do período de pesquisa escolhido. Os dados foram obtidos por meio de consultas à série histórica disponibilizada pelo BACEN.

Motivada pelos estudos de Evangelista (2017) e Pereira e Wilbert (2018), foram pesquisados os decretos e leis emitidos ao longo do período de 2000 a 2021. Limitando a ideia, apresentaram-se apenas aqueles normativos que alteraram a Meta de Resultado Primário ao longo de cada exercício. A base de dados foi constituída pelos Relatórios de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais, disponibilizados na página eletrônica da STN.

3.3.3.2 Reflexos na execução orçamentária do EB

Com base na literatura acadêmica apresentada no referencial teórico desta pesquisa, viu-se que parte dos reflexos relacionados à gestão da Meta de Resultado Primário são: contingenciamentos orçamentários (no sentido de corte orçamentário); descontingenciamentos concentrados nos últimos meses do exercício financeiro; e inscrição de RP.

As despesas primárias discricionárias estão no cerne da discussão do contingenciamento para o atingimento do Resultado Primário. Então nas investigações promovidas neste objetivo específico, analisaram-se apenas as despesas discricionárias da Força, que são passíveis de flexibilização por meio dos decretos de contingenciamento.

Inicialmente levantaram-se os contingenciamentos (no sentido de corte do orçamento autorizado) ocorridos na execução orçamentária da Força. Os dados foram solicitados ao EB por intermédio da Plataforma Fala.BR.

Em resposta, foram obtidos dados, considerando os valores dos Identificadores de Resultado Primário 2 e 3 (RP 2 e 3), sem incluir as emendas parlamentares. Informou-se, ainda, sobre a impossibilidade de apresentação de dados anteriores ao ano de 2008, pois o EB não teria mais acesso a essas informações.

Desse modo, foram analisados os contingenciamentos ocorridos no período de 2008 a 2021, o que representa uma limitação da presente pesquisa. Complementa-se que os decretos de contingenciamento para obtenção de dados referente aos exercícios de 2000 a 2007 não representaram uma base de dados viável para esta pesquisa, pois o componente orçamentário indicado é o Ministério da Defesa, não havendo individualização por Força Armada.

Posteriormente, buscou-se levantar os dados sobre os descontingenciamentos ocorridos no final do exercício, considerando-se os últimos semestres e trimestres de cada ano.

Novamente, empregou-se a Plataforma Fala.Br como meio de obtenção desses dados de pesquisa. Foram solicitados os descontingenciamentos considerando a periodicidade trimestral. Essa periodicidade foi escolhida com base na pesquisa de Barbosa e Rodrigues (2021), que inseriram que as apurações de ajustes de limites de movimentação e empenho são bimestrais, e assim a edição de decretos de contingenciamento deve ocorrer após o encerramento do bimestre, o que resultaria em alterações trimestrais nas organizações, na prática. No entanto, até o encerramento da presente pesquisa não foram apresentados dados viáveis por meio da plataforma governamental.

Com a finalidade de permitir a análise dos descontingenciamentos, optou-se, então, por proceder levantamento sobre o volume de despesas discricionárias empenhadas pela instituição ao longo de cada ano componente do período em estudo.

Essa verificação foi fruto da leitura de trabalhos como de Barros (2020), Queiroz (2020) e Barbosa e Rodrigues (2021) que indicaram, de modo geral, que a liberação tardia das dotações orçamentárias a serem utilizadas no exercício tenderia a resultar em uma concentração de empenhos confeccionados no final do exercício financeiro. Por hipótese, uma relação entre as liberações de limites de movimentação e empenho e os empenhos emitidos poderia ser estabelecida, conforme literatura acadêmica apresentada.

Sabe-se que os empenhos tardios ao fim do exercício financeiro envolvem outras motivações como opção do gestor em não empenhar ao longo do ano, falta de planejamento ou outros obstáculos administrativos. Todavia, assumiu-se que a motivação principal para os empenhos no encerramento do exercício teria relação com a liberação tardia das dotações orçamentária, conforme anunciado em Cavalcanti (2018), Barros (2020), Santos (2020), Queiroz (2020) e Barbosa e Rodrigues (2021).

Esse posicionamento é reforçado pelas palavras de Cavalcanti (2018) ao dispor que ainda que o contingenciamento e a liberação tardia de limites não configurem um motivo direto para o gestor realizar a execução orçamentária e financeira, o Governo condiciona sua atuação por meio desses instrumentos. Portanto, entendeu-se que a lógica apresentada (utilização dos empenhos realizados) foi suficiente para observar o efeito macro dos descontingenciamentos na execução orçamentária do EB.

A situação apresentada representa uma limitação da presente pesquisa. Os dados sobre as despesas discricionárias empenhadas trimestralmente foram obtidos por meio de consultas ao TG. Analisou-se, então, os empenhos de 2008 a 2021, representando outra limitação da pesquisa. Não foi possível utilizar o SIOP, pois a ferramenta não apresenta a execução orçamentária em periodicidade menor do que a anual.

Por fim, estimulada pelo estudo de Cavalcanti (2018) e Queiroz (2020), esta pesquisa buscou verificar a correlação entre a execução orçamentária das despesas discricionárias e a inscrição de valores referentes a essas despesas em RPNP, por meio do Coeficiente de Correlação de Pearson.

A visualização dessa correlação é importante, pois as despesas são comprimidas por meio de decretos de contingenciamento ao longo do ano, que estabelecem limites para empenho. Nos últimos trimestres, as despesas são descomprimidas e tardiamente empenhadas,

refletindo, potencialmente, na inscrição de despesas governamentais em RP (Cavalcanti, 2018; Santos, 2020; Queiroz, 2020).

Delimitando o recorte de pesquisa, optou-se por analisar apenas os RPNP, pois entre as despesas discricionárias no âmbito do EB, esse tipo de RP inscrito prevaleceu em estudo preliminar desenvolvido durante o desenho inicial deste trabalho.

Excluiu-se de cada ano da amostra os RPNP reinscritos tendo por base o pensamento de Cavalcanti (2018). O autor indicou que na reinscrição já ocorreu a flexibilização do princípio da anualidade e com isso a interação entre a vigência do orçamento e sua execução não persiste de igual modo para os RP inscritos e reinscritos. De igual modo, apenas os RP inscritos foram considerados em Queiroz (2020).

O Coeficiente de Correlação de Person mede o grau de associação linear entre duas variáveis e seu valor situa-se entre -1 (correlação negativa perfeita) e +1 (correlação positiva perfeita) (Levine, Stephan, Krehbiel & Berenson, 2013).

Correlação perfeita significa que, em um gráfico de dispersão, todos os pontos poderiam ser interligados com o auxílio de uma reta; os sinais de positivo e negativo assinalam se a relação é direta ou inversamente proporcional (Levine et al., 2013). A exemplo de Queiroz (2020), as variáveis analisadas em um primeiro momento foram:

Valores independentes: (x) – Despesas discricionárias empenhadas de 2008 a 2021

Valores dependentes: (y) – Despesas discricionárias inscritas em RPNP de 2008 a 2021

Os dados das variáveis (x) e (y) foram obtidos por meio de consultas ao TG. Posteriormente, verificou-se a correlação entre os empenhos realizados no último semestre e trimestre de cada exercício financeiro respectivamente com os RPNP inscritos em cada ano. As variáveis analisadas foram:

Valores independentes: (x) – Despesas discricionárias empenhadas no último semestre/trimestre de 2008 a 2021

Valores dependentes: (y) – Despesas discricionárias inscritas em RPNP de 2008 a 2021

Os dados das variáveis (x) e (y) foram obtidos por meio de consultas ao TG. O Coeficiente de Correlação de Pearson foi calculado da seguinte forma:

$$r = \frac{cov(X, Y)}{S_x S_y}$$

Onde:

r = Coeficiente de Correlação de Pearson

$cov(X, Y)$ = Covariância da amostra

S_x = Desvio padrão da amostra x

S_y = Desvio padrão da amostra y

Para a interpretação dos coeficientes de correlação obtidos, aplicou-se a Tabela 19.

Tabela 19
Interpretação do Coeficiente de Correlação de Pearson

Coeficiente de correlação de Pearson	Interpretação
0,00 a 0,19	Correlação bem fraca
0,20 a 0,39	Correlação fraca
0,40 a 0,69	Correlação moderada
0,70 a 0,89	Correlação forte
0,90 a 1,00	Correlação muito forte

Nota. Fonte: Shimakura (2006)

A Tabela 20 resume as variáveis investigadas no terceiro objetivo específico e as correspondentes bases de dados.

Tabela 20
Variáveis analisadas no terceiro objetivo específico

Variáveis	Definição	Base de dados
Resultado primário	Representado pela diferença entre as receitas primárias e as despesas primárias. Mede o comportamento fiscal (arrecadação/gasto) do Governo, representado pela diferença entre a arrecadação de impostos, taxas, contribuições e outras receitas inerentes à função arrecadadora do Estado, excluindo-se as receitas de aplicações financeiras e as despesas orçamentárias com amortização, juros e encargos da dívida, e com concessão de empréstimos.	BACEN
Alterações das Metas de Resultado Primário	Emissão de lei e decretos ao longo do exercício financeiro alterando as metas fiscais inicialmente estabelecidas na LDO.	STN
Contingenciamento	Instrumento legal que o Governo adota para limitar os gastos públicos, assegurando o equilíbrio entre receitas e despesas ao longo do exercício financeiro. Com isso, as medidas de	Plataforma Fala.BR

	contingenciamento causam impactos na consecução das ações governamentais nos diversos órgãos federais.	
Despesas empenhadas	Despesas que passaram pelo estágio do empenho, conceituado como ato emanado por autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Há reserva de dotação orçamentária para um finalidade específica.	TG
Restos a pagar não processados	Despesas regularmente empenhadas no exercício, pendentes de liquidação e pagamento.	TG

Nota. Fonte: Pereira (2018), Barbosa e Rodrigues (2021) e Ministério da Economia (2022).

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Em conformidade com o objetivo geral deste estudo, são expostas as análises dos dados realizadas para cada objetivo específico e seus principais resultados. Em conjunto, foram realizadas reflexões suportadas pela teoria de base e pela literatura acadêmica nacional e internacional.

4.1 Panorama da execução orçamentária do EB

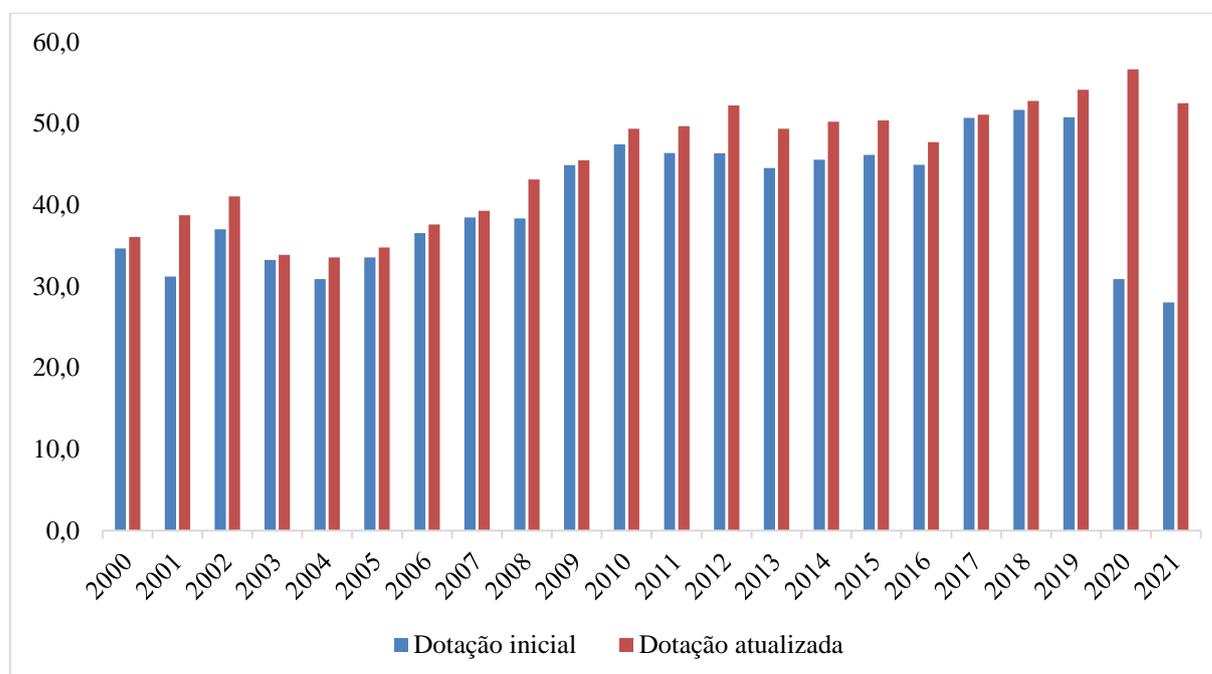
Nesta seção, são abordados os dados resumidos relativos ao primeiro objetivo específico, ou seja, orçamento e execução orçamentária do EB, bem com promovem-se reflexões sobre os principais achados do estudo, estruturadas pela pesquisa documental e bibliográfica executadas.

4.1.1 Dotação inicial e dotação atualizada do EB

A Figura 8 evidencia os dados referentes às dotações inicial e atualizada do EB no período de 2000 a 2021. Os dados estão disponíveis no Apêndice A.

Figura 8

Dotação inicial e atualizada do EB entre os anos de 2000 a 2021



Nota. R\$ bilhões de 2021. Fonte: Adaptado do SIOP (2000 a 2021).

Ao considerar as dotações atualizadas apresentadas na Figura 8, contempla-se uma tendência de crescimento real no valor orçado de, aproximadamente, 45,0% de 2000 a 2021. No entanto, esse relevante incremento não é traduzido como um aumento significativo em relação ao PIB. Exemplificando, o Orçamento das Forças Armadas em 2021 foi 1,3% do PIB, menor que a média dos últimos dez anos (Ministério da Defesa, 2022).

A partir de 2010, de modo geral, não houve aumentos significativos no orçamento do EB. Esse achado de pesquisa pode ser explicado pela característica do Brasil de resolução pacífica de seus conflitos (Nordhaus et al., 2012; Tian et al., 2020).

Em continuidade, os dados da Figura 8 demonstram que a dotação atualizada supera a dotação inicial em todos os anos do período, com isso é interessante analisar os créditos adicionais visto seu papel na composição das dotações atualizadas. Visualizou-se que o incremento no orçamento em virtude de créditos adicionais não foi expressivo ao longo do tempo, exceto nos anos de 2020 e 2021, anos em que se verificou uma diminuição significativa das dotações iniciais e, por consequência, maiores diferenças entre as dotações iniciais e atualizadas.

Na LOA de 2020 estava prevista, aproximadamente, dotação inicial de R\$ 30,9 bilhões e, na LOA de 2021, R\$ 28,0 bilhões, em valores reais. Entretanto, percebe-se que as dotações atualizadas dos anos de 2020 (R\$ 56,6 bilhões) e 2021 (R\$ 52,5 bilhões) retomam a regularidade do orçamento reservado ao EB.

Em consultas às LOA de 2020 e 2021, evidenciou-se que as dotações orçamentárias retomam essa regularidade em virtude da previsão do fenômeno das programações condicionadas, que será pormenorizado ao longo desta pesquisa. Aproximadamente, 42,44% do orçamento autorizado do EB em 2020 era formado por programações condicionadas, elevando-se a, aproximadamente, 46,63% no ano de 2021.

Sem a figura orçamentária das programações condicionadas nos anos em comento, possivelmente, o orçamento do EB não observaria os princípios norteadores do orçamento de defesa: previsibilidade, estabilidade e regularidade.

Relembrando, a previsibilidade relaciona-se com a segurança do planejamento de médio e longo prazo, afirmando que os projetos iniciados não tenham problemas quanto à continuidade. Estabilidade correlaciona-se com um cenário em que os recursos alocados para a Defesa Nacional não apresentem alterações significativas, proporcionando que os projetos se mantenham ao longo do tempo planejado. Regularidade insere que os cronogramas poderão ser cumpridos conforme planejado devido ao orçamento apresentar-se de forma regular. (Brasil, 2020).

A Tabela 21 apresenta a estatística descritiva das dotações iniciais e atualizadas. A dotação inicial foi analisada em três períodos (2000 a 2019, 2000 a 2021 e 2020 e 2021) tendo em vista a diminuição significativa nessas dotações nos anos de 2020 e 2021.

Tabela 21

Estatística descritiva das dotações inicial e atualizada de 2000 a 2021

Estatística descritiva	Dotação inicial (2000 a 2019)	Dotação inicial (2000 a 2021)	Dotação inicial (2020 e 2021)	Dotação atualizada (2000 a 2021)	Dotação atualizada (2020 a 2021)
Média	41,7	40,5	29,5	45,4	54,6
Mediana	44,7	41,5	-	48,5	-
Variância	46,7	55,3	-	53,8	-
Desvio padrão	6,8	7,4	-	7,3	-
Mínimo	30,9	28,0	-	33,6	-
Máximo	51,7	51,7	-	56,6	-
CV	16,3%	18,3%	-	16,1%	-

Nota. R\$ bilhões de 2021.

Sobre a dotação inicial, tem-se que não há diferença significativa entre as médias encontradas para os períodos de 2000 a 2019 (R\$ 41,7 bilhões) e de 2000 a 2021 (R\$ 40,5 bilhões), apesar da significativa queda encontrada na dotação inicial a partir de 2020. Isso se deve ao fato de que os efeitos dos valores de 2020 e 2021 na média foram diluídos no conjunto de dados.

Sobre os valores de mínimo e máximo das dotações iniciais, no período de 2000 a 2019, observa-se R\$ 30,9 bilhões e R\$ 51,7 bilhões respectivamente. O valor mínimo é referente ao ano de 2004 e o máximo ao de 2018. Destaca-se que o valor mínimo é próximo de R\$ 30,9 bilhões, dotação inicial estabelecida para o ano de 2020, reforçando uma possível inexecução para as ações da Força junto à sociedade, caso não houvesse alterações orçamentárias como as programações condicionadas que auxiliaram na retomada da regularidade das dotações atualizadas.

Considerando as dotações iniciais no período de 2000 a 2021, R\$ 28,0 bilhões assume o valor mínimo, ao passo que, R\$ 51,7 bilhões, referente ao ano de 2018, permanece como valor máximo. Em complemento, o valor mínimo de R\$ 28,0 bilhões é referente ao ano de

2020, representando a menor dotação inicial estabelecida para o EB nos últimos 21 anos, período de análise da presente pesquisa.

Dado que ocorreram diminuições significativas nas dotações iniciais para os anos de 2020 e 2021, a ausência de complementação com a finalidade de atingir os níveis usuais de orçamento por meio das programações condicionais, as atividades usuais da Força poderiam ser comprometidas.

Acrescenta-se sobre as dotações iniciais que, no período de 2000 a 2019, tem-se mediana de R\$ 44,7 bilhões e, de 2000 a 2021, R\$ 41,5 bilhões. Considerando que a média dos dados apresenta mais sensibilidade aos valores extremos da amostra, é pertinente empregar como parâmetro de análise a mediana.

Ao avaliar o desvio padrão das dotações iniciais, tem-se o seguinte para o período de 2000 a 2019: desvio padrão de R\$ 6,8 bilhões. Já para o período de 2000 a 2021, tem-se: desvio padrão igual a R\$ 7,4 bilhões. Com isso, há uma maior variabilidade dos valores em torno da média no período de 2000 a 2021 do que no período de 2000 a 2019.

Sobre os coeficientes de variação, tem-se 16,3% (2000 a 2019) e 18,3% (2000 a 2021). Os resultados demonstram que as dotações iniciais compreendidas de 2000 a 2019 são mais homogêneas (menor a dispersão em torno da média) do que aquelas compreendidas no período de 2000 a 2021. A menor homogeneidade no período de 2000 a 2021, é explicada pelas dotações iniciais de 2020 e 2021.

Para as dotações atualizadas no período de 2000 a 2021, visualizou-se média de R\$ 45,4 bilhões e mediana, R\$ 48,5 bilhões. Para os valores de mínimo e máximo, verifica-se os montantes de R\$ 33,6 bilhões e R\$ 56,6 bilhões, referentes aos anos de 2004 e 2020, respectivamente. Novamente, considerando os extremos da amostra e a maior sensibilidade da média, a mediana representa de modo mais relevante as dotações atualizadas de 2000 a 2021.

Prosseguindo a análise sobre o desvio padrão das dotações atualizadas nos anos de 2000 a 2021, verifica-se desvio padrão de R\$ 7,3 bilhões. Apresentou-se coeficiente de variação de 16,1%, significando que as dotações atualizadas de 2000 a 2021 são menos variáveis do que as dotações iniciais nos dois períodos apresentados.

Finalizada a estatística descritiva para as variáveis dotação inicial e atualizada, pontuações importantes sobre alguns dados devem ser realizadas com a finalidade de permitir a melhor compreensão do exposto ao longo deste objetivo específico.

De 2000 a 2021, o fato de o ano de 2021 ter apresentado o valor mínimo de dotação inicial e 2020 o valor máximo de dotação atualizada estampa a importância da variável

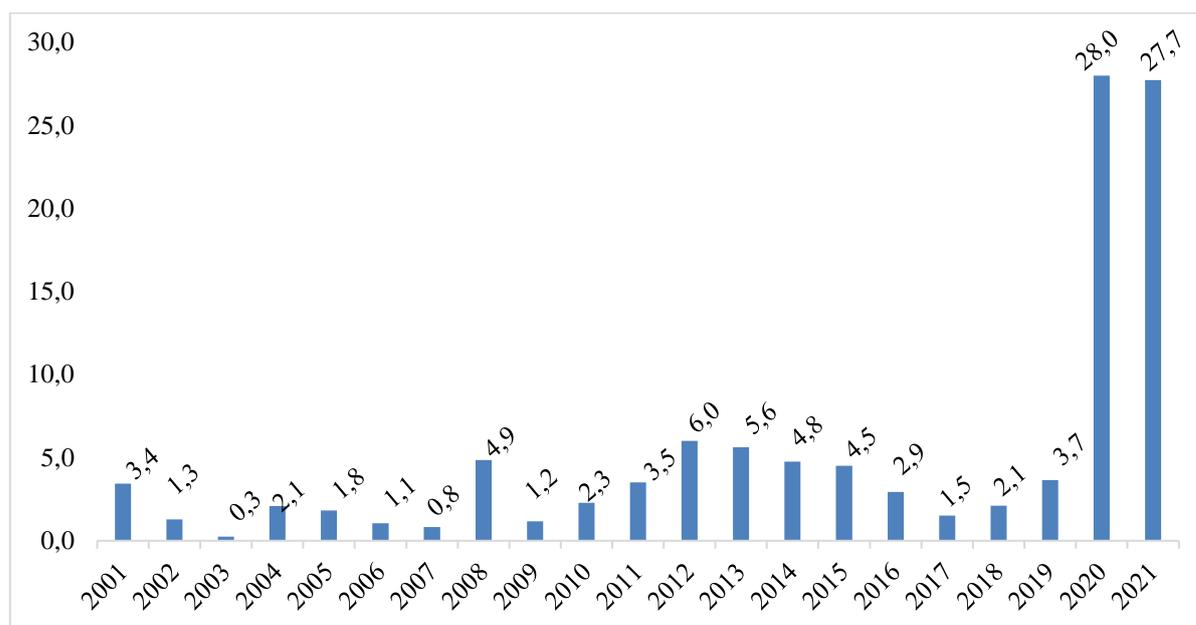
programações condicionadas para o orçamento da Força e a necessidade de aprofundamento dos estudos sobre essa. Soma-se que os elevados montantes de programações condicionadas nos orçamentos de 2020 e 2021, tornaram as dotações atualizadas desses anos mais próximas àquelas estabelecidas nos anos anteriores.

Após a análise das dotações iniciais e atualizadas e breve introdução da importância das programações condicionadas, a subseção seguinte introduz as investigações realizadas sobre os créditos adicionais.

4.1.2 Créditos adicionais

A Figura 9 apresenta os créditos adicionais pertinentes ao orçamento do EB no período de 2000 a 2021.

Figura 9
Créditos adicionais de 2000 a 2021



Nota. R\$ bilhões de 2021. Fonte: Adaptado da Plataforma Fala.BR (2000 a 2021).

De acordo com a Figura 9, tem-se que os créditos adicionais ao longo do período apresentam comportamento regular, exceto nos anos de 2020 e 2021, em que ocorre um aumento significativo. Observa-se, ainda, que a figura dos créditos adicionais é constante no orçamento do Exército ao longo dos anos.

Os elevados montantes de créditos adicionais abertos nos anos de 2020 e 2021 auxiliaram na manutenção do nível de dotações atualizadas ao longo do período de 2000 a 2021, conforme análise exposta na subseção anterior. Em relação aos créditos adicionais

abertos nos anos de 2020 e 2021, ocorreram acréscimos de 657% e 649%, respectivamente, em relação aos créditos adicionais do ano de 2019.

A Tabela 22 apresenta a estatística descritiva dos créditos adicionais abertos ao longo do período de 2000 a 2021, sendo, novamente, a análise dividida em três períodos (2001 a 2019, 2001 a 2021 e 2020 a 2021), visto o aumento significativo retromencionado nos dois últimos anos da amostra.

Tabela 22
Estatística descritiva dos créditos adicionais abertos de 2001 a 2021

Estatística descritiva	Créditos adicionais	Créditos adicionais	Créditos adicionais
	(2001 a 2019)	(2001 a 2021)	(2020 e 2021)
Média	2,7	5,0	27,8
Mediana	2,3	2,9	-
Variância	3,2	57,7	-
Desvio padrão	1,8	7,6	-
Mínimo	0,3	0,3	-
Máximo	6,0	28,0	-
CV	75%	158%	

Nota. R\$ bilhões de 2021.

De acordo com a Tabela 22, de 2001 a 2019, a média foi de R\$ 2,7 bilhões de créditos adicionais, ao passo que no período de 2001 a 2021, a média foi de R\$ 5,0 bilhões, representando uma variação entre os períodos de 85,1% aproximadamente. A considerável variação é motivada pelos montantes de créditos adicionais abertos nos anos de 2020 e 2021, que em média foram 27,8 bilhões.

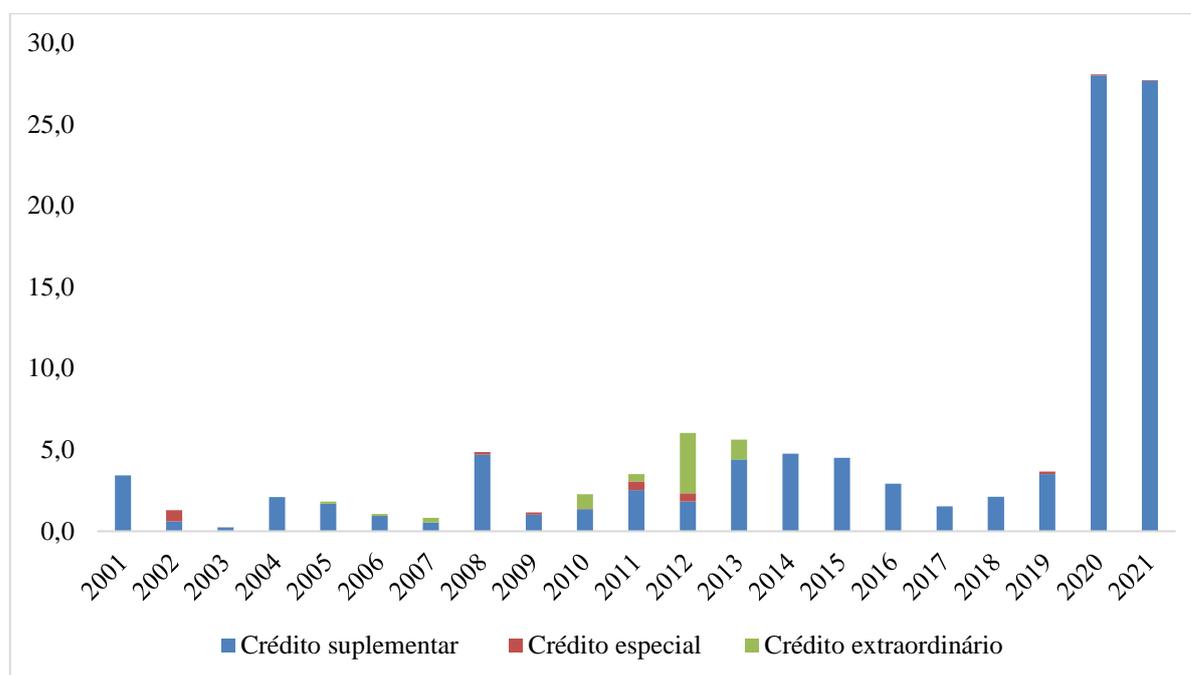
Sobre os valores de mínimo, tem-se para ambos os períodos o valor de R\$ 0,3 bilhões, relativo ao ano de 2003. Para os máximos valores, verificam-se os montantes de R\$ 6,0 bilhões (2001 a 2019) e R\$ 28,0 bilhões (2001 a 2021). O valor máximo de R\$ 6,0 bilhões refere-se ao ano de 2012 e R\$ 28,0 bilhões, ao ano de 2020. Novamente insere-se que as medianas (R\$ 3,2 bilhões e R\$ 57,7 bilhões) são mais relevantes que a média em cada amostra para representar os créditos adicionais abertos.

Ao avaliar o desvio padrão, verifica-se o montante de R\$ 1,8 bilhões para o período de 2000 a 2019; e R\$ 7,6 bilhões para o período de 2000 a 2021. Portanto, os coeficientes de

variação de 75% (2001 a 2019) e 158% (2001 a 2021) demonstram que a amostra dos créditos adicionais abertos de 2001 a 2021 é muito mais variável do que aquela referente aos créditos adicionais abertos de 2001 a 2019.

A Figura 10 destrincha os créditos adicionais (suplementar, especial e extraordinário) do EB no período de 2001 a 2021. Os dados estão disponíveis no Apêndice B.

Figura 10
Créditos adicionais no período de 2001 a 2021



Nota. R\$ bilhões de 2021. Fonte: Adaptado da Plataforma Fala.BR (2001 a 2021).

Com o apoio da Figura 10, verifica-se que a variável créditos suplementares está presente no orçamento do EB ao longo de toda amostra, ao passo que, eventualmente, créditos especiais e extraordinários fazem parte do orçamento.

Como citado, anteriormente, os anos de 2020 e 2021 fogem dessa regularidade ao considerar o montante de créditos adicionais abertos. Em valores reais, no ano de 2020 há R\$ 27,9 bilhões de créditos suplementares e R\$ 0,1 bilhões de créditos especiais; e no ano de 2021, R\$ 27,7 bilhões de créditos suplementares e R\$ 0,04 bilhões de créditos especiais. De 2001 a 2019 em média R\$ 2,4 bilhões de créditos suplementares fizeram parte do orçamento da Força Armada em análise. Houve, nos anos de 2020 e 2021, aumentos de créditos suplementares de 1.062% e 1.054% respectivamente em relação à média de R\$ 2,4 bilhões do período de 2001 a 2019. Esse achado é explicado pelas programações condicionadas que será abordada no segundo objetivo específico, dada a sua relação com a Regra de Ouro.

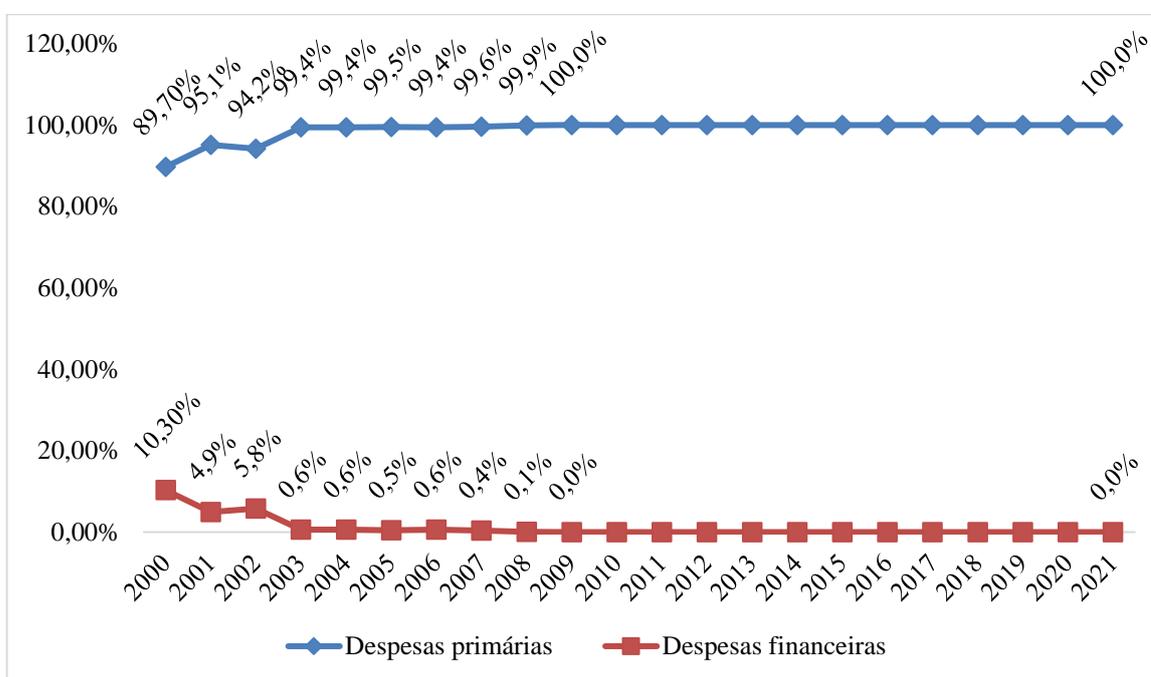
Considerando o conceito de créditos suplementares, há evidência de que a dotação inicial da Força nos anos de 2020 e 2021 estava muito aquém do necessário à continuidade das atividades realizadas.

4.1.3 Despesas primárias

A Figura 11 ilustra o percentual das despesas primárias e financeiras empenhadas entre os anos de 2000 e 2021 no EB.

Figura 11

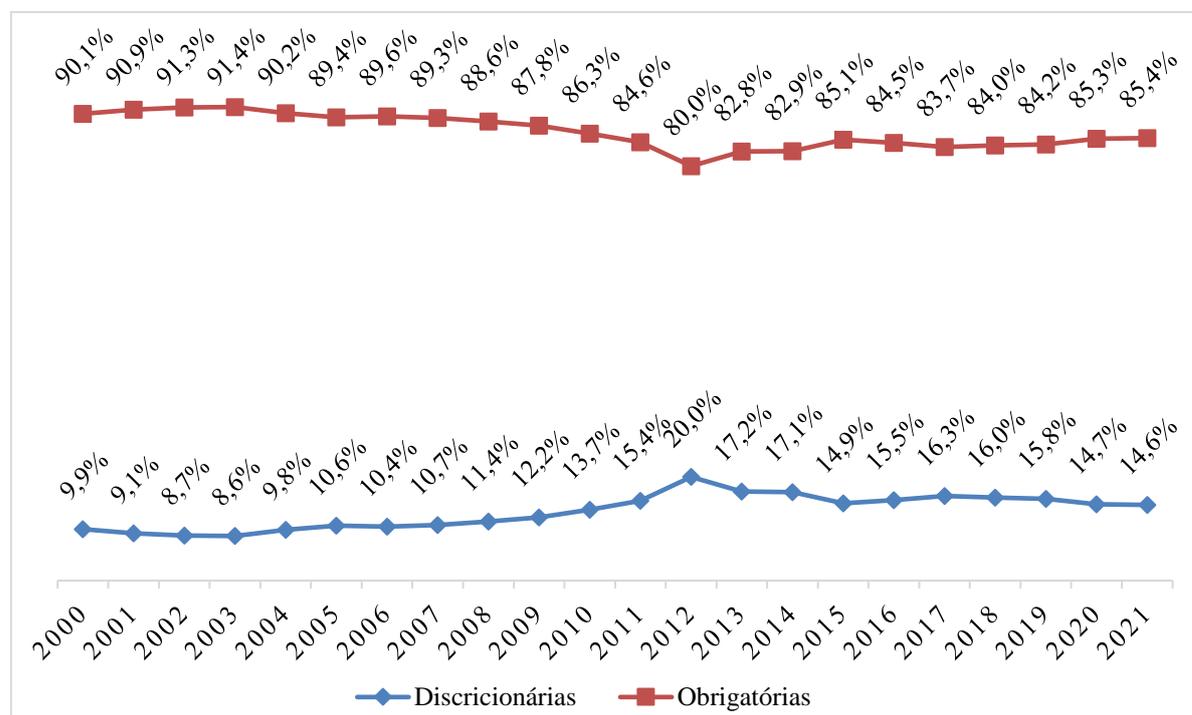
Despesas primárias e financeiras empenhadas entre os anos de 2000 a 2021



Nota. % da despesa total. Fonte: Adaptado de Ministério da Defesa (2000 a 2021).

A Figura 11 ilustra que as despesas primárias são superiores em relação às despesas financeiras em todo o período analisado. A partir do ano de 2009, as despesas primárias assumem a totalidade das despesas empenhadas pelo EB.

Considerando que as despesas primárias podem ser classificadas como obrigatórias e discricionárias, como já citado no referencial teórico desta pesquisa, a Figura 12 elucida as despesas primárias empenhadas no período de 2000 a 2021.

Figura 12*Despesas primárias empenhadas entre os anos de 2000 a 2021*

Nota. % da despesa total empenhada. Fonte: Adaptado de Ministério da Defesa (2000 a 2021).

O exame da Figura 12 mostra que, em todo o período analisado, as despesas obrigatórias possuem a maior participação percentual em relação ao total de despesas empenhadas pelo EB. Percentualmente e em média, 13,3% das despesas empenhadas estavam relacionadas às despesas discricionárias, enquanto 86,7%, em média, estava associado a despesas obrigatórias. Com isso, identifica-se uma rigidez orçamentária no EB ao longo dos anos, visto que as despesas discricionárias, passíveis de flexibilização representam uma fatia pequena do orçamento em comparação às obrigatórias.

Comparando esse achado de pesquisa (presença significativa das despesas obrigatórias no orçamento do EB) com os estudos de Donadio (2015) e Saint-Pierre & Palacios Junior (2014), conclui-se que o Exército segue a tendência das demais Forças Armadas da América do Sul, ou seja, há uma desproporcionalidade na alocação orçamentária em que há predominância significativas de despesa obrigatórias, destacadamente despesas voltadas ao pagamento de pessoal.

Baseando-se nas pesquisas anteriores de Matos et al. (2017) e Silva (2019), que já haviam abordado essa situação de desproporcionalidade orçamentária no EB, tem-se que não houve mudanças expressivas no orçamento da Força nos últimos anos.

Esse quadro orçamentário demonstra que o EB segue a tendência de grande parte das instituições federais ao apresentar um aumento dos gastos obrigatórios e uma compressão dos discricionários ao longo dos anos.

Pesquisas como a de Afonso e Ribeiro (2017), Magalhães (2020) e Andrade (2020) pontuaram que essa situação (elevada participação das despesas obrigatórias) é comum, de modo geral, nas instituições públicas federais e que se perpetuará possivelmente nos próximos anos, encolhendo o orçamento destinado à despesas discricionárias.

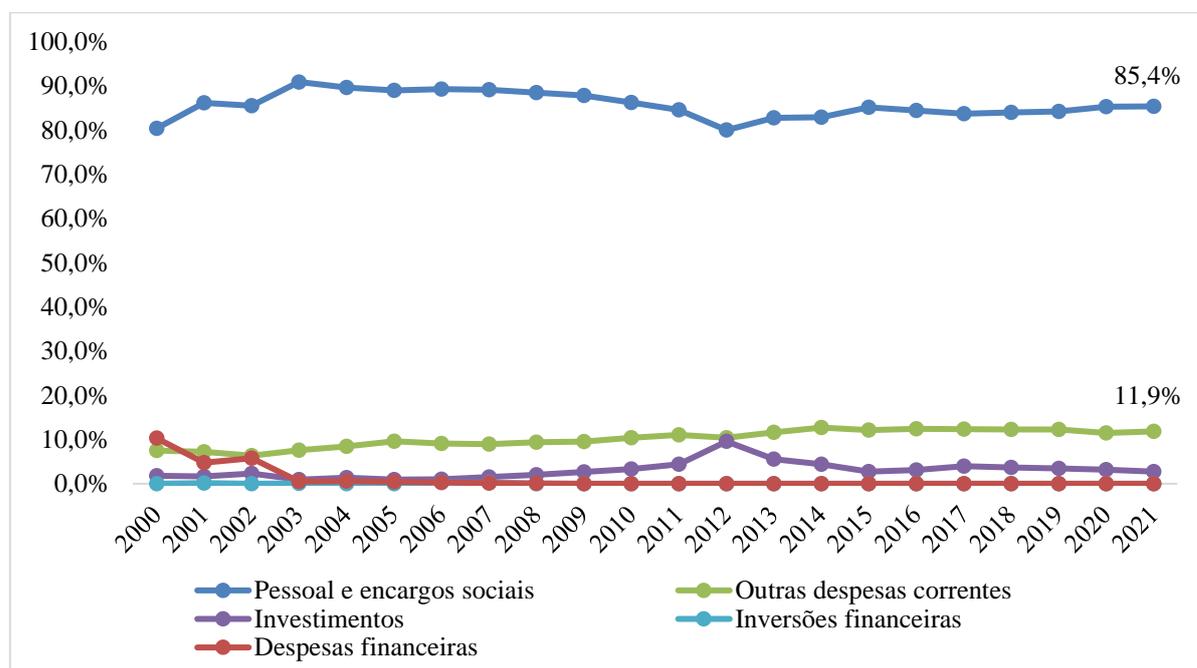
Tal aspecto pode ser visto com preocupação às atividades da organização, pois a aquisição de novos equipamentos tende a estagnar ou ser substancialmente reduzida, assim como outros gastos correntes podem ser limitados, refletindo na capacidade de resposta rápida efetiva da Força.

Para exemplificar o supracitado com dados, a Instituição Fiscal Independente – IFI (2019) destacou que, no Governo Federal entre os anos de 2014 e 2019, as despesas obrigatórias, a preços de 2019, cresceram R\$ 91 bilhões e as discricionárias caíram R\$ 66 bilhões. O debate a respeito do peso do gasto obrigatório no orçamento público brasileiro é urgente.

Reforçando a importância deste debate com dados atuais e respeitando o período desta pesquisa, sobre a relação entre as despesas discricionárias e obrigatórias no Governo Federal em 2021, tem-se que: 9,8% das despesas do Orçamento do Governo Federal era voltado às despesas discricionárias, resultando no significativo montante de 90,2% voltado às despesas obrigatórias (Câmara dos Deputados, 2021).

4.1.4 Despesas por grupo de natureza da despesa (GND)

A Figura 13 elucida as despesas empenhadas pelo EB no período de 2000 a 2021. Os dados estão disponíveis no Apêndice C.

Figura 13*Despesas empenhadas por grupo de natureza de despesas de 2000 a 2021*

Nota. % da despesa total empenhada. Fonte: Adaptado de Ministério da Defesa (2000 a 2021).

A Figura 13 revela uma significativa concentração de despesas empenhadas relacionadas a despesas com pessoal e encargos sociais, assumindo o protagonismo da execução orçamentária do EB em todo o período de análise. Em segundo lugar, um outro grupo de despesas de destaque são outras despesas correntes e, posteriormente, o grupo de investimentos.

Percentual relevante do orçamento comprometido com despesas com pessoal e encargos sociais é um fenômeno em forte expansão nas organizações públicas federais, traduzindo-se em uma tendência na maior parte do Governo Federal (Santos, 2020; Andrade, 2020). Sobre esse GND, pontua-se que a elevação percentual a partir de 2019 foi em função do plano de aumento salarial para os militares (Tian et al., 2020).

Em média, tem-se de 2000 a 2021 no EB: 85,7% das despesas empenhadas são alocadas em despesas com pessoal e encargos sociais, 10,2% em outras despesas correntes; 3% em investimentos e 1% em despesas financeiras.

Despesas empenhadas relacionadas a inversões financeiras e despesas financeiras representaram uma pequena participação percentual em relação ao total de despesas empenhadas pelo EB de 2000 a 2021, portanto não foram objeto de análise pormenorizada nessa pesquisa.

Achados similares ao desta pesquisa foram encontrados nos estudos realizados por Morais et al. (2014), Saint-Pierre e Palacios Junior (2014) e Matos et al. (2017).

Morais et al. (2014), ao pesquisar o orçamento do EB na primeira década do século XXI, observaram que 86% dos recursos orçamentários pertinentes ao EB foram destinados às despesas com pessoal e encargos sociais, 11% às despesas de custeio e apenas 3% dos recursos aos investimentos.

Com isso, os achados da presente pesquisa estão de acordo com Morais et al. (2014) bem como demonstram que não houve mudança relevante na trajetória das despesas do EB nos anos seguintes, mantendo-se uma conjuntura orçamentária marcada principalmente pelas despesas com pessoal, e, secundariamente, por outras despesas correntes e investimentos.

Saint-Pierre e Palacios Junior (2014) examinaram as despesas das Forças Armadas sul-americanas entre os anos de 2009 a 2012. Foram encontrados gastos elevados com despesas de pessoal, dado que consomem a maior parte do orçamento, restando reduzido espaço às despesas com investimentos e outras despesas correntes. Assim, sua capacidade em termos de pesquisa e tecnologia e de equipamentos militares e até de defesa restam deficitárias, o que prejudica a modernização e profissionalização dos recursos humanos, o desenvolvimento de novos produtos de Defesa e a harmonização de um dispositivo de forças armadas sul-americanas operacional e funcional à defesa da região.

Comparando-se os resultados da presente pesquisa com a de Saint-Pierre e Palacios Junior (2014), conclui-se que a estrutura orçamentária do EB, salvo outro juízo, é similar a das demais Forças Armadas sul-americanas.

Matos et al. (2017) pesquisaram o orçamento de defesa brasileiro, bem como suas modificações, durante o período de 2000 a 2016. Para o período de 2005 a 2016, observaram que a maior parte dos recursos se referia ao pagamento de pessoal (ativo e inativo), o que indica que embora o Ministério da Defesa tenha considerável peso em relação à totalidade dos gastos governamentais federais, o Orçamento de Defesa no Brasil apresenta dificuldades para implementar programas de modernização e reaparelhamento das Forças Armadas e de se efetuar investimentos de longo prazo no setor dada as desproporcionalidades existentes.

Prosseguindo a discussão sobre a estrutura orçamentária do EB, Silva (2019) assume que o montante elevado de despesas com pessoal e encargos sociais, em parte, pode ser explicado pelo papel das Forças Armadas, pois “pessoal” é um dos principais componentes de uma boa defesa. Nesse diapasão, o autor questiona como seria um Exército sem seus soldados, uma Marinha sem seus marinheiros ou uma Aeronáutica sem seus aviadores?

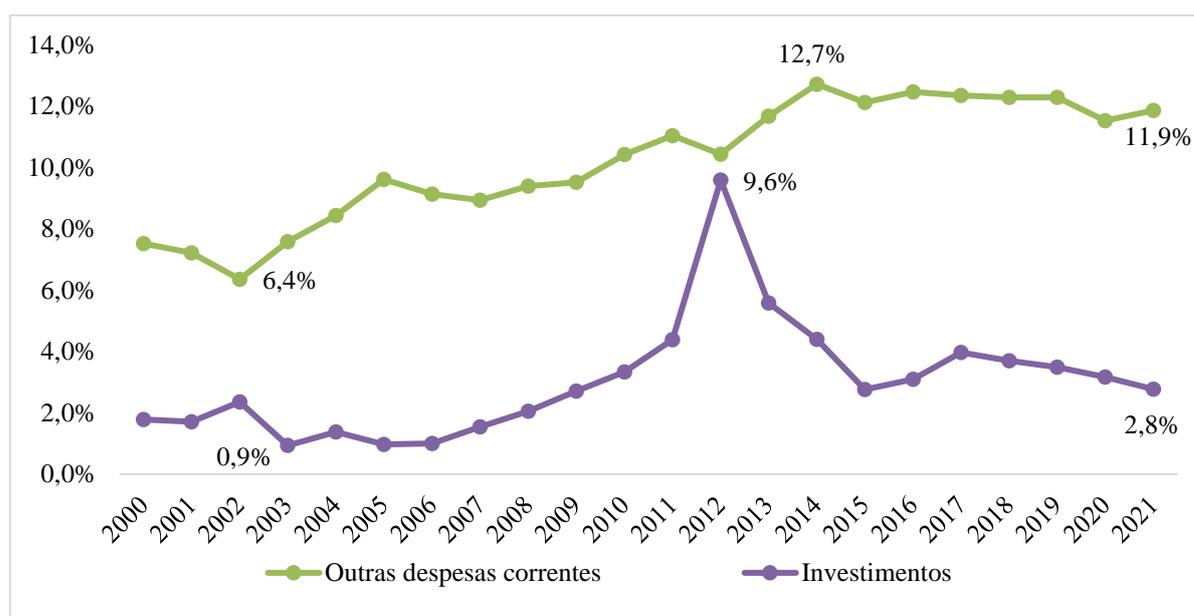
Entretanto, tal posição não exclui a necessidade de se discutir o tamanho ideal ou necessário dessas Forças, seu emprego e operacionalidade (Silva, 2019). No sentido de diminuir as despesas com pessoal e encargos sociais em âmbito do EB, insere-se a iniciativa apresentada pela Diretriz do Comando do Exército de 2021-2022 que estabelece que a Força pretende prosseguir no seu processo de racionalização de despesas de maneira a potencializar os resultados entregues à sociedade, enfocando, entre outros aspectos, no judicioso emprego do pessoal militar, de forma a possibilitar a redução de 10% de seu efetivo (militares de carreira e temporários) até 2030 (EB, 2021).

Em complemento, cabe compreender que política pública de saúde, segurança e educação depende fortemente de gastos de pessoal, e não apenas de investimentos. Contudo, a julgar pelo ritmo acelerado de crescimentos das despesas obrigatórias, será difícil para o Estado brasileiro retomar a capacidade de ampliar suas despesas de capital enquanto a dinâmica do gasto obrigatório, sobretudo gastos com inativos e salários, continuar a exercer pressão sobre o orçamento (IFI, 2019).

A Figura 13 é rerepresentada sem as despesas com pessoal e encargos sociais, despesas financeiras e as despesas com inversões financeiras, com a finalidade de melhor ilustrar o comportamento dos investimentos e das outras despesas correntes empenhadas.

Figura 14

Despesas com outras despesas correntes e investimentos empenhadas de 2000 a 2021



Nota. % da despesa total empenhada. Fonte: Adaptado de Ministério da Defesa (2000 a 2021).

Sobre a variável outras despesas correntes, a Figura 14 aponta que essas despesas foram superiores aos investimentos em todo o período. Ainda sobre essa variável, houve um crescimento ao longo do período, exceto de 2015 a 2021, período em que se visualiza uma tendência de manutenção dos percentuais empenhados.

Contextualizando a importância dessas despesas para a instituição, apresentam-se os seguintes dados conforme o Relatório de Gestão pertinente ao exercício de 2021: cerca de 65% dos gastos com o funcionamento administrativo das 657 OM do Exército foram alocados para o custeio de concessionárias de serviço público, 23% para contratos administrativos e o restante com despesas gerais das OM (materiais e serviços diversos, combustíveis para geração de eletricidade e aquecimento, certificados digitais, seguro obrigatório, licenciamento de viaturas, publicações, aquisição de materiais de expediente, de limpeza, bem como para manutenção dos bens móveis, imóveis etc.) (EME, 2021).

Sobre as despesas empenhadas relativas a investimentos, visualizou-se um crescimento dessas a partir do ano de 2009, o que pode ser explicado pelas palavras de Moraes et al. (2014).

O acréscimo dessas despesas empenhadas é reflexo do aumento de créditos orçamentários destinados a investimentos, resultado, principalmente, da política de inserção dos programas estratégicos na END de 2008. Portanto, o baixo valor observado para os investimentos devia-se a ausência de propostas estratégicas no EB (Moraes et al., 2014). A manutenção de percentuais elevados até meados de 2014 podem ser explicados pela continuidade do esforço para modernização das Forças Armadas (Matos et al., 2017).

Todavia, quedas expressivas são contempladas a partir de 2015 e mantidas até o ano de 2021. Essas quedas podem ser explicadas segundo Matos et al. (2017) e Brasil (2020).

Nos anos de 2015 e 2016, o agravamento da crise político-econômica e orçamentária se refletiu na redução do percentual de investimentos do Ministério da Defesa, em relação aos gastos com pessoal e encargos sociais (Matos et al., 2017). Ademais, o crescimento expressivo das despesas obrigatórias ao longo dos anos e o ajuste fiscal em curso, fizeram com que os gastos discricionários, especialmente os investimentos, sofressem mais os efeitos desse processo. Nesse escopo de aprofundamento da crise fiscal do país, houve a promulgação do Teto de Gastos em 2016 (Brasil, 2020).

Detalhando os investimentos no EB, parte significativa dessas despesas referem-se aos projetos e programas estratégicos da Força, tais como os Programas Guarani, Astros 2020 e SISFRON, os quais são de grande importância para a defesa do extenso território brasileiro, conforme apresentado no referencial teórico (Brasil, 2020). Dessa forma, o baixo nível de

investimentos pode comprometer a capacidade futura do sistema de Defesa Nacional e de modernização da Força por meio da aquisição de novas tecnologias e equipamentos e de continuidade dos investimentos ora iniciados.

Nesse sentido, Silva (2019) comenta que um dos possíveis reflexos do baixo percentual de investimentos não apenas para o EB, mas para as Forças Armadas, é a deterioração dos seus meios e a consequente defasagem tecnológica, podendo trazer sério comprometimento operacional ao longo do tempo.

Relacionando o trecho supracitado com o exposto na Figura 14 (em média, apenas 3% das despesas empenhadas referem-se a investimentos), conclui-se que há um obstáculo para o EB, ao menos no curto prazo. Para se efetuar a transformação do EB, dentro das vertentes indicadas nas diretrizes da PND e da END, há necessidade de incrementar os gastos com investimentos (Morais et al., 2014; Magalhães, 2020).

As dificuldades orçamentárias enfrentadas pelo Brasil ao longo dos últimos anos e agravada pela pandemia de Covid-19, aliada a rígida estrutura de despesas obrigatórias, afetam, de modo geral, a implementação de novos investimentos públicos e manutenção dos atuais, o que indica tratar-se de uma dificuldade estrutural que o Governo Federal e, por consequência, o EB está longe de superar.

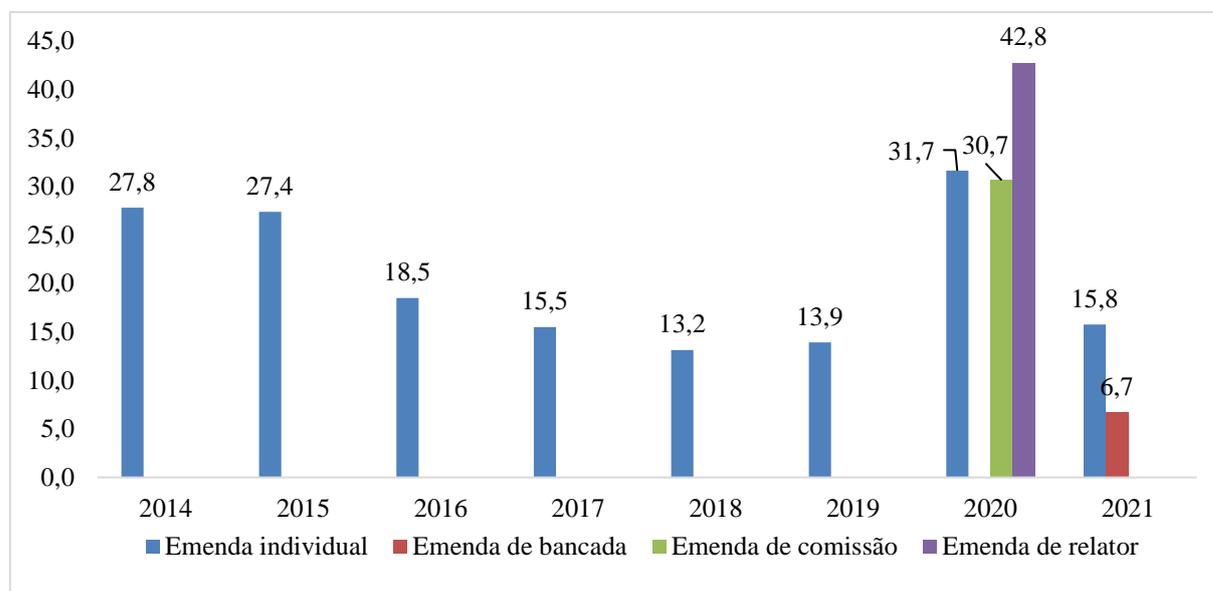
Relacionado a esse aspecto, incluem-se gestões da Força no sentido de elencar as ações orçamentárias de parte de seus projetos e programas estratégicos como ressalvas dentro das despesas discricionárias como um meio blindar as baixas destinações orçamentárias que ainda podem ser contingenciadas por tratar-se de despesas discricionárias. Este tópico será detalhado no terceiro objetivo desta pesquisa.

Dada a apresentação das despesas com investimentos e outras despesas correntes no âmbito do EB, inclui-se o pensamento de Andrade (2020) sobre a estrutura orçamentária da Força. O autor estabelece que há um paradoxo, pois, mais de quarenta ações orçamentárias atendem às necessidades de recursos do EB. Desse total, cerca de sete são obrigatórias, todavia representam mais de 80% do total de recursos disponibilizados. Em contrapartida, o restante dos recursos disponíveis são responsáveis por todas as demandas de custeio e investimento, que ainda podem sofrer contingenciamentos.

4.1.5 Emendas parlamentares

A Figura 15 aclara a origem dos recursos orçamentários do EB conforme cada tipo de emenda parlamentar.

Figura 15
Emendas parlamentares de 2014 a 2021



Nota. R\$ milhões de 2021 (dotação atualizada). Fonte: Adaptado de TG (2014 a 2021).

De acordo com a leitura da Figura 15, verifica-se que, a partir do ano de 2014, as emendas parlamentares tornaram-se um instrumento que auxilia na composição do orçamento reservado ao EB. Ressalta-se que conforme consultas às bases de dados utilizadas (SIOP e TG), esse instrumento constou na composição do orçamento do EB a partir do ano de 2014.

Entre os anos de 2014 a 2019, houve, exclusivamente, emendas individuais e os montantes reduziram-se entre os anos de 2014 a 2018, exceto em 2019, em que há um sensível aumento em relação ao anterior.

Já em 2020, há um aumento significativo desse tipo de emenda. A dotação atualizada de R\$ 31,6 milhões neste ano representa um acréscimo, em torno, de 62,9% em relação à média de, aproximadamente, R\$ 19,4 milhões do período de 2014 a 2019.

Salienta-se que os achados referentes ao exercício de 2020 contrariam a previsão inicial da instituição apresentada em seu Relatório de Gestão de 2019. A documentação previa baixa disponibilização de emendas parlamentares direcionadas ao Comando do Exército no ano seguinte (EME, 2019). Por hipótese, assume-se que houve gestões intensivas da Força junto ao parlamento no sentido de garantir o instrumento emendas individuais. Esse pensamento é reforçado, pois além do aumento expressivo do montante de emendas individuais, há a presença de novos tipos de emendas parlamentares no ano de 2020.

A dotação atualizada das emendas individuais para 2021 foi R\$ 15,8 milhões, representando uma queda de, aproximadamente, 50,2% no que concerne a dotação atualizada de 2020.

Em termos gerais, a presença das emendas individuais é constante na configuração orçamentária do EB a partir de 2014, o que permite, em tese, assegurar a execução orçamentária e financeira das despesas relacionadas a essas emendas, dado o caráter impositivo (até certo limite) desse instrumento parlamentar, conforme Câmara dos Deputados (2022).

Quanto aos demais tipos de emendas parlamentares, o ano de 2020 foi marcado pela presença de novos tipos: a emenda de comissão, no valor real de R\$ 30,7 milhões e a emenda de relator no valor real de R\$ 42,8 milhões.

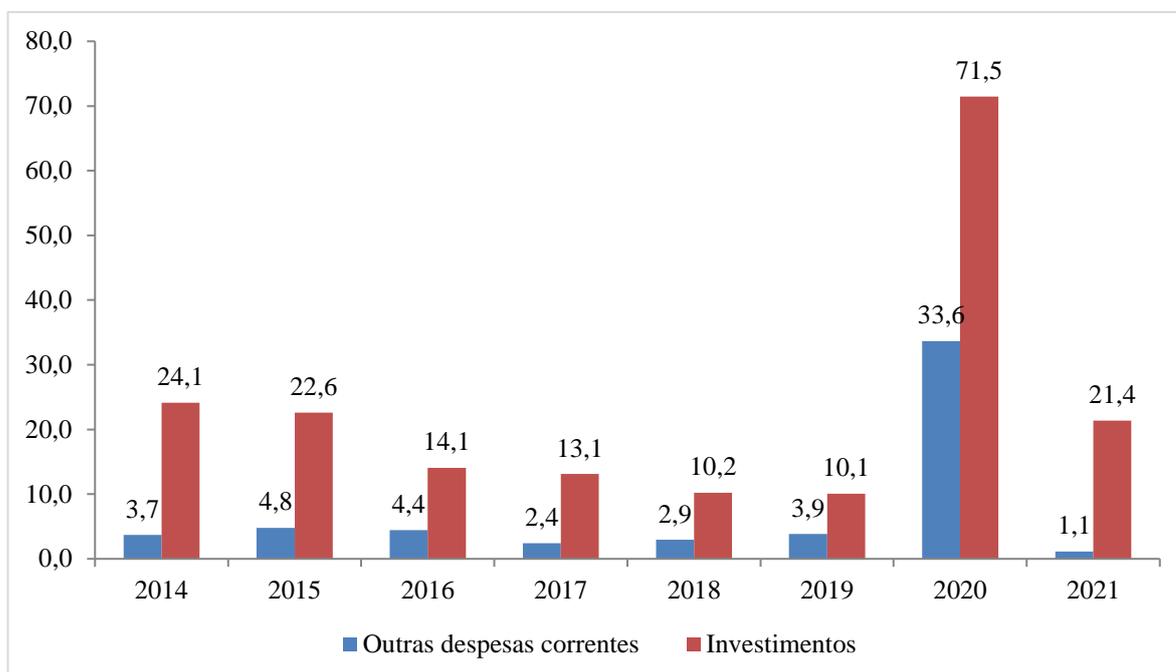
O aumento expressivo das emendas de relator pode ser explicado pelo *boom* da participação dessas no Orçamento Federal a partir de 2020. Considerando o Orçamento da União em 2019, o montante previsto foi, em torno de, R\$ 2,8 bilhões, mas esse valor saltou para R\$ 30,1 bilhões em 2020, sendo aprovado R\$ 20,1 bilhões. Em 2021, o valor autorizado pelo governo foi, aproximadamente, de R\$ 18,5 bilhões (Meneghetti, 2022). Complementando a análise gráfica, o Exército fez parte das instituições públicas beneficiadas pelas emendas desse tipo no ano de 2020, porém não foi beneficiado em 2021.

Em 2021, um novo tipo de emenda direcionada ao EB é notada, a emenda de bancada, no valor de R\$ 6,7 milhões.

De modo geral, ao realizar comparações entre as origens dos recursos, evidencia-se uma preponderância da participação do Poder Executivo na elaboração do orçamento do Exército, visto os baixos montantes das emendas parlamentares na composição do orçamento em relação ao total das dotações atualizadas do Exército. Exemplificando-se com dados de 2020, ano em que houve aumento expressivo dos montantes das emendas, essas representaram apenas 0,2% do orçamento da Força.

Achado similar é encontrado no estudo de Magalhães (2020) ao avaliar a participação das emendas parlamentares em parte dos programas e projetos estratégicos do EB. A autora complementa que essa pequena participação poderia indicar o desinteresse do Congresso Nacional sobre a temática Defesa Nacional.

A Figura 16 expõe os destinos dos montantes das emendas parlamentares no orçamento do EB de acordo com o GND.

Figura 16*Emendas parlamentares de 2014 a 2021 por GND*

Nota. R\$ milhões de 2021. Fonte: Adaptado de TG (2014 a 2021).

De acordo com a Figura 16, as emendas parlamentares no período de 2014 a 2021 foram direcionadas apenas para o custeio de outras despesas correntes e de investimentos. Os montantes das emendas parlamentares visando às despesas com investimentos superaram em todos os anos os montantes direcionados às despesas com outras despesas correntes.

Houve decréscimos dos montantes das emendas parlamentares direcionadas aos investimentos ao longo do período analisado, exceto no ano de 2020, ano em que foram direcionados R\$ 71,5 milhões. O ano de 2020 também foi atípico para as outras despesas correntes, sendo direcionados R\$ 33,6 milhões por meio de emendas parlamentares.

Em valores percentuais às despesas com investimentos no ano de 2020, houve aumento significativo de 608% em relação ao ano anterior, enquanto para outras despesas correntes, o aumento em relação ao ano anterior foi de 761%.

Entretanto no ano de 2021, houve queda do montante destinado às despesas com investimentos, R\$ 21,4 milhões, assumindo valor próximo aos reservados nos anos de 2014 e 2015. Para as outras despesas correntes visualizou-se queda também, sendo reservado R\$ 1,1 milhões, o menor valor da série histórica.

Registra-se que apesar dos baixos montantes das emendas parlamentares na composição do orçamento, esse mecanismo pode ser buscado pela instituição dado que as despesas discricionárias representam um percentual pequeno considerando todo o orçamento

da Força, conforme já observado neste objetivo específico e ainda podem sofrer contingenciamentos. Gestões junto ao parlamento, principalmente, referente a emendas individuais e de bancada que possuem, em tese, caráter de impositividade (até certo limite), podem auxiliar na manutenção dos volumes relacionadas a despesas discricionárias.

Entretanto, Cavalcanti (2018) e Queiroz (2020) lecionam que a execução das emendas parlamentares pode ser uma motivação para o aumento de RP inscritos, pois este instrumento do Poder Legislativo geralmente reflete em despesas com volumes significativos de empenhos no fim do ano.

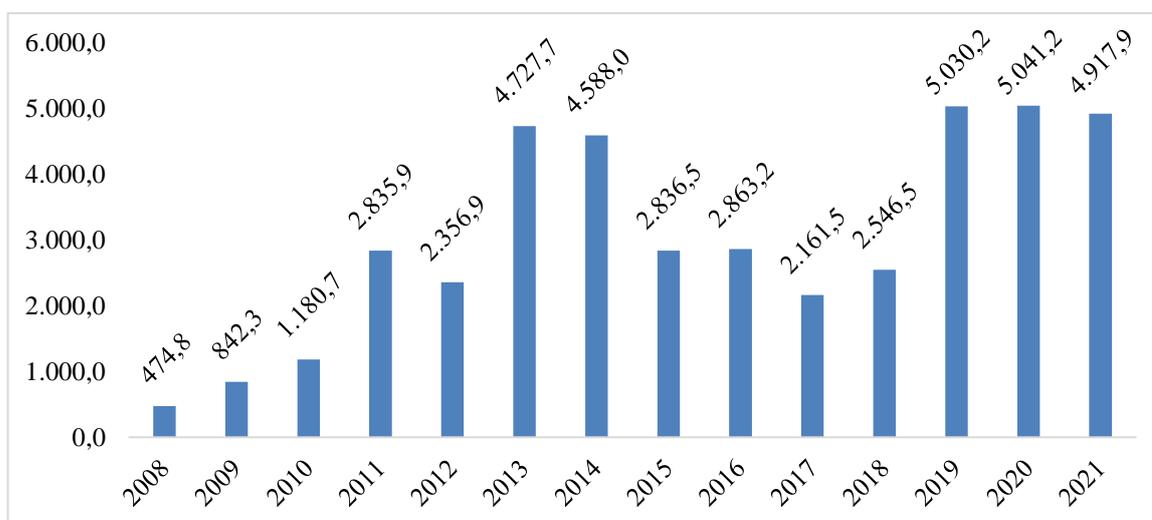
Entre as motivações para o empenho tardio, tem-se que as emendas são fruto de negociação entre o parlamentar e os destinatários, o que pode ser uma etapa demorada, bem como há fases técnicas que precedem o empenho, tais como exame pela área técnica da União. Esses caminhos a serem percorridos podem fazer com os empenhos ocorram no final do exercício (Cavalcanti, 2018). Dada as ponderações apresentadas, sugere-se a análise por parte do gestor quanto à oportunidade das emendas parlamentares para a composição do orçamento da Força.

4.1.6 Restos a pagar inscritos

A Figura 17 apresenta os montantes de RP inscritos (processados e não processados) do EB no espaço temporal de 2008 a 2021.

Figura 17

Restos a pagar inscritos de 2008 a 2021



Nota. R\$ milhões de 2021. Fonte: Adaptado de TG (2008 a 2021).

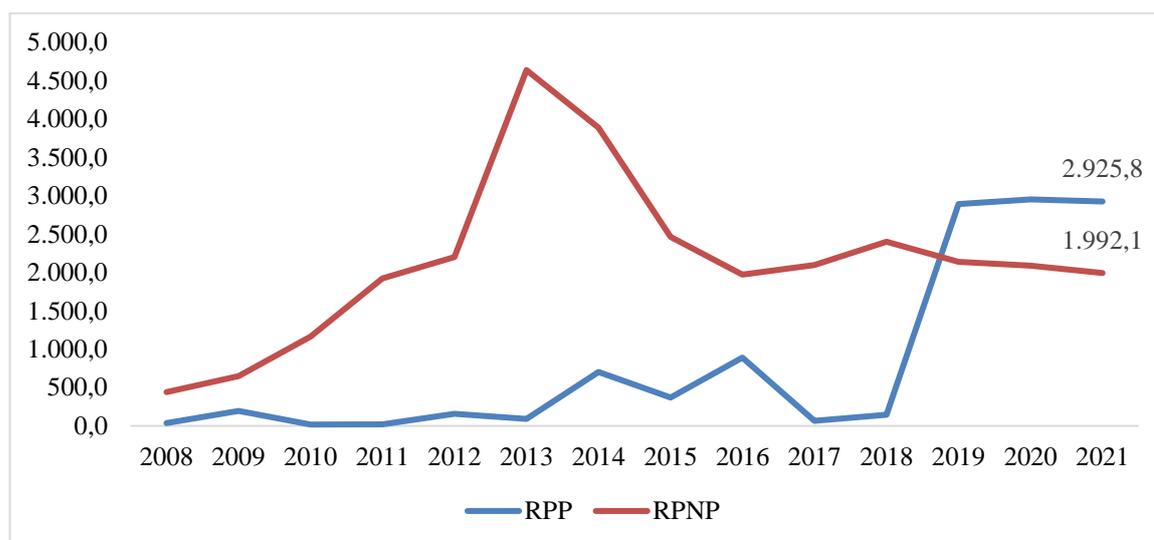
Comparando-se a Figura 17 com a Figura 7 (referencial teórico) tem-se que, de modo geral, a trajetória de RP inscritos no EB é similar ao que acontece no Governo Federal. Houve um decréscimo considerável nos estoques de RP inscritos entre os anos de 2015 a 2018, seguindo de aumentos nos anos seguintes.

Situação similar foi encontrada na pesquisa de Santos (2020) ao avaliar os RP inscritos nas universidades federais entre os anos de 2008 a 2019. Assim como neste estudo, Santos (2020) observou aumento significativo do estoque de RP referente ao exercício de 2019.

Visto o breve resumo sobre o valor dos RP inscritos da Força, faz-se necessário realizar análise dos RP processados e não processados de modo a permitir uma melhor compreensão do estoque de RP ao longo dos anos. A Figura 18 demonstra os RP inscritos quanto à classificação em processados e não processados. Os dados estão apresentados no Apêndice D.

Figura 18

Restos a pagar processados e não processados inscritos de 2008 a 2021



Nota. R\$ milhões de 2021. Fonte: Adaptado de TG (2008 a 2021).

Dada a Figura 18, verificou-se que até o ano de 2018 prevalecia os RPNP. Todavia, tem-se uma inversão do tipo de RP predominante a partir de 2019, prevalecendo, a inscrição de RPP.

Essa inversão pode ser justificativa pela mudança na sistemática de pagamento das despesas relacionadas à emissão das ordens bancárias no ano de 2019. Essa mudança acarretou, no Governo Federal, um aumento dos RPP e aumento dos RP pagos (STN, 2022).

Apesar dessa alteração, os RPNP seguem com maior representatividade ao analisar o estoque de RP inscritos do Governo Federal. Exemplificando com dados do estoque de RP inscritos no final do exercício de 2021, R\$ 159,0 bilhões eram referente a RPNP, enquanto

R\$ 74,7 bilhões referem-se aos RPP (STN, 2022). Situação inversa é observada no EB, em que predomina nos últimos três anos o RPP.

Retomando a análise da Figura 18, o maior percentual de RPNP até 2018 sugere que a inscrição dessa classe de RP decorreu, principalmente, em virtude da entrega do serviço ou material contratado que se encontravam em 31 de dezembro de cada exercício financeiro em fase de verificação do direito adquirido pelo credor (despesa em liquidação) ou o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo fornecedor ainda estava vigente (despesa a liquidar) (STN, 2021). O volume superior de RPNP até 2018 indica um adiamento maior da execução da despesas do que pagamento de credores.

No entanto, a motivação sobre a inscrição de RP pode ser um pouco mais complexa. Segundo Cavalcanti (2018), a investigação das razões para inscrição de RP, seja processados ou não processados, demanda esforços do pesquisador e diferentes desenhos de pesquisa.

Como os RP processados já passaram pela fase de liquidação, o pagamento pode estar pendente, prioritariamente, devido à indisponibilidade de recursos financeiros para pagamento imediato. Outro aspecto a ser considerado pelo pesquisador seria o atendimento de trâmites burocráticos e contábeis dentro do órgão no processo de pagamento. A própria legislação prevê a inscrição automática de despesas liquidadas, de forma que a investigação teria como enfoques principais os processos de gestão fiscal, realizados especialmente pela STN e os processos técnicos intraorganizacionais que precedem o pagamento (Cavalcanti, 2018).

Já sobre os RP não processados, cujo estágio de liquidação está pendente, inclui-se que há necessidade de participação ativa dos agentes públicos nas diversas áreas da Administração Pública. Estes indivíduos têm por dever fundamentar a postergação da liquidação e do pagamento da despesa. Esse tipo de RP apresenta, de forma mais concreta, a tensão entre anualidade e plurianualidade nas políticas públicas, por abranger projetos e atividades potencialmente não-concluídos (Cavalcanti, 2018).

Com a finalidade de delimitar o escopo da presente pesquisa, optou-se por analisar apenas os RPNP. Além da necessidade de restringir a pesquisa, os RPNP são predominantes na série histórica sobre a execução orçamentária da Força, a exceção de 2019, 2020 e 2021, conforme apresentado.

Complementando o entendimento sobre os RP no âmbito da instituição, a Tabela 23 ilustra o montante de RPP e RPNP inscritos da Força de 2008 a 2021 por GND.

Tabela 23*Volume de Restos a pagar inscritos do EB por GND nos anos de 2008 a 2021*

Ano	Investimentos		Outras despesas correntes		Pessoal e encargos sociais	
	RPP	RPNP	RPP	RPNP	RPP	RPNP
2008	2,8	99,9	22,9	340,2	8,9	2,8
2009	2,4	281,7	16,1	366,6	175,4	2,4
2010	6,9	579,2	10,2	584,3	-	6,9
2011	5,3	908,0	908,0	1.014,4	-	5,3
2012	54,7	1.131,6	92,4	1.069,4	8,7	54,7
2013	51,1	3.522,3	34,3	1.116,5	3,5	51,1
2014	631,0	2.536,8	68,9	1.348,6	1,9	631,0
2015	146,2	1.398,4	225,0	1.066,8	-	146,2
2016	425,0	963,3	464,2	1.010,7	-	425,0
2017	17,8	930,5	46,9	1.166,3	-	17,8
2018	81,2	1.260,7	64,9	1.139,7	-	81,2
2019	40,2	1.159,4	164,0	978,6	2.687,9	40,2
2020	66,8	1.112,4	120,4	975,1	2.765,9	66,8
2021	95,3	821,1	135,1	1.170,3	2.695,4	95,3

Nota. R\$ milhões de 2021. A notação “-” significa que não foram observados dados ou não foram significantes para a pesquisa. R\$ milhões de 2021. Fonte: Adaptado de TG (2008 a 2021).

De acordo com a Tabela 23, há RP inscritos relacionados a despesas discricionárias (investimentos e outras despesas correntes) e despesas obrigatórias (pessoal e encargos sociais).

Sobre as despesas com pessoal e encargos sociais, por meio da análise promovida com base nos dados do TG viu-se que, de 2008 a 2018, parte significativa ou a totalidade dos RP inscritos dessas despesas foram canceladas. Não se buscaram motivações para esse fato, pois a rotina de cancelamento de RP não é pertinente ao recorte de pesquisa escolhido.

Para os anos de 2019 a 2021, observaram-se os maiores montantes de RPP relacionados ao pagamento de pessoal. Ademais, não foram encontrados cancelamentos significativos ou totais destes RPP inscritos. Os Relatórios de Gestão da Força esclarecem que os montantes inscritos se destinavam ao pagamento de pessoal ativo, inativo e pensionista, a ocorrer logo no início do mês de janeiro do exercício subsequente (EME, 2019 a 2021).

Sobre o grupo de despesa em questão, pessoal e encargos sociais, insere-se que não fez parte de análise promovida por este trabalho tendo em vista seu caráter obrigatório que, em tese, não sofrem contingenciamentos. Em outras palavras, este estudo debruçou-se sobre

os RP relacionados a despesas discricionárias, como possível reflexo da gestão da Meta de Resultado Primário.

Sobre os demais grupos de despesas, visualizou-se que é constante a presença de RP inscritos relacionados a outras despesas correntes e investimentos ao longo de 2008 a 2021.

Em relação às despesas com investimentos, prevalece os RPNP em todos os anos da amostra. Em média, houve a inscrição de, aproximadamente, R\$ 1.193,2 milhões em RPNP e R\$ 116,2 milhões em RPP entre os anos de 2008 a 2021.

No tocante a outras despesas correntes, assim como ocorre com os investimentos, predomina os RPNP em todos os anos da amostra. Em média, houve a inscrição de, aproximadamente, R\$ 953,4 milhões em RPNP e R\$ 169,5 milhões em RPP.

Constatação similar foi encontrada na pesquisa de Magalhães (2020) sobre os programas e projetos estratégicos do EB. A autora insere que o maior grau de RPNP pode proporcionar um impacto negativo significativo no desenvolvimento e emprego de tecnologias, pois o atraso no recebimento de produtos e serviços pode provocar o retardo tecnológico e o sucateamento das tropas (Magalhães, 2020).

Reflexão correlata é apresentada para as outras despesas correntes, com o agravante que essas despesas são necessárias para a manutenção da máquina administrativa por tratar-se de um tipo de despesa corrente. Afinal, como a Força poderia atuar com eficiência junto à sociedade se não há a totalidade dos meios necessários?

Especificamente sobre os investimentos, Vieira e Santos (2018) apontam que a incidência, nas instituições públicas, de RP relacionados a esse grupo de despesas restringe as iniciativas de ampliação da capacidade de oferta de serviços à sociedade.

Foram realizados levantamentos nos Relatórios de Gestão da Força de modo a verificar as principais motivações para a inscrição de RP, sejam processados ou não processados, referentes a despesas discricionárias. A Tabela 24 resume a essência das justificativas encontradas.

Tabela 24

Justificativas para a inscrição de RP

Motivações para inscrição em RP

- Atraso na aprovação da LDO e da LOA.
- Natureza peculiar da maioria dos equipamentos e serviços, que não estão prontamente disponíveis em “prateleira”, o que resulta na necessidade de um período maior para produção, implantação e integração (justificativa para programas e projetos estratégicos).

- Longa duração das cadeias produtivas de contratados e subcontratados para o fornecimento de produtos e serviços, o que requer informação antecipada sobre a disponibilidade de créditos orçamentários de modo a atender o cronograma de entrega dos objetos contratados (justificativa para programas e projetos estratégicos).
- Liberação demorada e imprevisibilidade dos recursos financeiros.
- Impasse sobre a competência para emissão dos pareceres jurídicos referentes aos processos licitatórios.
- Falta de recursos financeiros para realizar o pagamento das despesas liquidadas, visto os períodos de crise econômica na esfera estatal, comprometendo o cumprimento de suas metas de arrecadação e operando com déficit de caixa durante o exercício.
- Descontingenciamento parcelado e tardio dos recursos orçamentários, “empurrando” a celebração de contratos, e consequente empenhos de forma tardia.
- Imprevisibilidade dos descontingenciamentos.
- Prestação de serviços realizados de forma contínua.
- Parte dos projetos/atividades é efetuada com base em contratos de caráter plurianual. Com isso, a liquidação ocorre após o cumprimento das etapas.
- Demora na entrega de materiais de consumo e permanente, ou a realização da entrega do material ou prestação do serviço próximas ao final do exercício, resultando em liquidação com posterior pagamento no exercício seguinte.
- Descompasso entre o Limite de Movimentação e Empenho e o numerário liberado para fazer face aos compromissos assumidos. Atrasos prolongados no pagamento podem resultar na demora das entregas posteriores, havendo óbices ao planejamento orçamentário e possíveis quebras de contratos e demandas na justiça.
- Recursos provenientes de emendas parlamentares recebidos em prazo exíguo, impossibilitando completar todas as etapas da despesa pública.

Nota. Fonte: Adaptado de EME (2015 a 2021).

Em referência à Tabela 23, demonstrou-se que as justificativas quanto os RP giram em torno de motivações internas como: a complexidade dos bens e serviços a serem entregues pelos fornecedores; a burocracia interna inerentes da Administração Pública; a característica da contratação marcada pela plurianualidade; e parte das etapas administrativas inerentes como análise jurídica. Outro exemplo a ser citado é que muitas aquisições de defesa demandam processos licitatórios longos e complexos, comprimindo o tempo disponível dentro do ano para as fases de liquidação e pagamento (EB, 2015 a 2021).

Também foram elencadas motivações externas, a exemplo da demora na aprovação de leis orçamentárias e descentralizações orçamentárias e financeiras desprovidas da necessária tempestividade. Portanto, no âmbito da Força é interessante proceder análises dos RP inscritos

considerando a execução orçamentária, conforme realizado no terceiro objetivo específico deste estudo.

4.2 Regra de Ouro e reflexos na execução orçamentária do EB

Nesta seção, será verificado o cumprimento da Regra de Ouro no Governo Federal segundo o conceito previsto na CF/88 e de acordo com a metodologia proposta pela STN, essa considera a variável variação da subconta da dívida (VSD) na apuração do desempenho da Regra de Ouro. A apresentação inicial da situação geral (Governo Federal) dessa regra fiscal auxilia a formar o contexto para o específico (EB).

Considerando o orçamento do EB, foi analisado a presença das programações condicionadas enquanto uma externalidade resultante da dinâmica da Regra de Ouro e, posteriormente, foram promovidas reflexões com base no referencial documental e bibliográfico pertinentes à discussão.

4.2.1 Cumprimento da Regra de Ouro constitucional brasileira

A Tabela 25 individualiza os dados sobre o cumprimento da Regra de Ouro constitucional brasileira entre os anos de 2000 a 2021. A análise quanto ao cumprimento ou não dessa regra fiscal baseou-se na Equação 1, apresentada no referencial teórico.

Tabela 25

Cumprimento da Regra de Ouro constitucional brasileira entre os anos de 2000 a 2021

Ano	Receitas de Operações de Crédito (ROC)	Despesas de Capital (DK)	CRO: ROC - DK (ROC ≤ DK)
2000	1.242,0	1.305,1	-63,0
2001	895,7	1.032,6	-136,8
2002	877,9	1.032,4	-154,5
2003	1.262,0	1.320,0	-58,0
2004	1.101,2	1.177,7	-76,5
2005	1.381,2	1.383,6	-2,4
2006	1.224,2	1.229,9	-5,7
2007	1.166,3	1.169,5	-3,2
2008	844,4	1.085,3	-240,9
2009	978,1	1.174,9	-196,8
2010	939,8	1.129,4	-189,6
2011	996,8	1.170,9	-174,0
2012	922,1	1.238,7	-316,6

2013	802,4	1.117,2	-314,8
2014	1.226,3	1.386,5	-160,3
2015	1.389,4	1.167,6	221,8
2016	1.302,1	1.292,6	9,4
2017	1.140,9	1.080,6	60,3
2018	1.080,2	1.008,7	71,5
2019	1.088,8	974,5	114,3
2020	1.785,2	1.313,7	471,6
2021	2.031,3	1.832,3	198,9

Nota. R\$ bilhões de 2021. Fonte: Adaptado de Tesouro Nacional (2000 a 2021).

De acordo com a Tabela 25, observa-se que a Regra de Ouro segundo a definição constitucional brasileira, em nível federal, foi cumprida entre os anos de 2000 a 2014, ou seja, as operações de crédito foram menores que as despesas de capital, como preconiza a regra fiscal. Isso significa que o Governo Federal alocou recursos oriundos de receitas primárias e receitas financeiras, que não aquelas de operações de crédito, em valores suficientes para cobrir suas despesas de custeio. Numa visão agregada, não houve necessidade de se recorrer a operações de crédito para custear a manutenção da máquina pública federal (STN, 2018b).

Porém a partir do exercício de 2015, houve desrespeito ao previsto na Carta Magna no que se refere ao cumprimento da regra, pois as receitas de operações de crédito foram superiores em relação às despesas de capital.

Como já exposto no referencial teórico, atender o previsto na Regra de Ouro busca evitar que despesas correntes sejam financiadas por meio da emissão de dívida pública; e que gastos correntes (usufruídos pela geração atual) onerem as futuras gerações. O financiamento de gastos correntes por meio da emissão de dívida concorre com o uso dos recursos obtidos por meio da dívida pública para financiar as despesas de capital, especialmente os investimentos (STN, 2019). Com isso, a inobservância dessa regra fiscal configura potenciais prejuízos às contas públicas e às gerações futuras.

Evidencia-se que a persistência de déficits fiscais ao longo dos últimos anos e concentrados em despesas correntes não é compatível com a Regra de Ouro. Ambos os aspectos são rotineiros quando se trata das contas públicas da União (STN, 2018a). Exemplificando a assertiva por meio de dados do exercício de 2021, as despesas correntes alcançaram o montante de R\$ 596 bilhões e as despesas de capital somaram R\$ 15 bilhões em investimentos e inversões financeiras (exclusive as amortizações, que na ótica da Regra de Ouro podem ser refinanciadas por novas dívidas). Esses dados apoiam quanto à compreensão

da estrutura de despesas correntes e de capital do Governo Federal (STN, 2018a; Controladoria-Geral da União, 2021).

Inclui-se que atender o previsto nessa regra fiscal complementa as demais regras fiscais como a Meta de Resultado Primário e o Teto de Gastos, contribuindo para a solvência da dívida pública do Governo Federal (STN, 2019). Dada a necessidade de delimitação da pesquisa, o relacionamento pormenorizado entre essas regras fiscais não será abordado.

4.2.2 Cumprimento da Regra de Ouro segundo a metodologia do Governo Federal

A Tabela 26 demonstra o cumprimento da Regra de Ouro segundo a metodologia do Tesouro Nacional entre os anos de 2015 a 2021.

Tabela 26

Cumprimento da Regra de Ouro segundo metodologia do Tesouro Nacional entre os anos de 2015 a 2021

Ano	Receitas de Operações de Crédito (ROC)	VSD	Receitas de	Despesas de Capital (DK)	CRO:
			operações de crédito consideradas: ROCC = ROC - VSD		ROCC – DK (ROCC ≤ DK)
2015	1.389,4	305,8	1.083,6	1.167,6	-84,0
2016	1.302,1	116,5	1.185,6	1.292,6	-107,0
2017	1.140,9	94,9	1.046,0	1.080,6	-34,6
2018	1.080,2	73,0	1.007,3	1.008,7	-1,5
2019	1.088,8	-92,9	1.181,7	974,5	207,2
2020	1.785,2	96,4	1.688,9	1.313,7	375,2
2021	2.031,3	277,1	1.712,6 ¹	1.832,3	-119,7

Nota. R\$ bilhões de 2021. Fonte: Adaptado de STN (2015 a 2021).

A partir dos resultados evidenciados na Tabela 26, percebeu-se, de 2015 a 2018, o papel da variável VSD, auxiliando na demonstração do cumprimento do prescrito na Regra de Ouro. Houve diminuição gradual do volume das reservas financeiras guardadas na subconta entre 2015 e 2019, retomando o aumento da reserva a partir de 2020.

Sobre a variável CRO, verifica-se que, de 2015 a 2018, a Regra de Ouro foi cumprida, no entanto houve diminuição gradual no nível do resultado ao longo dos anos. Neto (2020) menciona que esse resultado (cumprimento da Regra de Ouro) significa que as despesas de

¹ Para o cálculo da variável ROCC foram consideradas os montantes referentes às ressalva da EC nº 109/2021 e nº 113/20215.

capital superaram as receitas de operações de crédito, assim há outras receitas financeiras e receitas primárias financiando parte das despesas de capital.

Em outras palavras, esse resultado demonstra que outras receitas que não tenham origem na captação de recursos por meio de dívida (operações de crédito) são suficientes para liquidação de parte das despesas de capital. Essas outras receitas podem ter origem em demais receitas de capital, como alienações de bens (inclusive privatizações), amortizações de empréstimos concedidos, transferências de capital e outras receitas de capitais (Neto, 2020).

Complementa-se que o ano de 2016 caracterizou-se por uma leve recuperação no saldo da regra, onde as despesas de capital foram 1,1 vezes, aproximadamente, maiores que o total de receitas de operações de crédito consideradas. Isso se deveu aos ajustes fiscais exigidos após o início do processo de substituição do chefe do Poder Executivo, em maio de 2016 (Neto, 2020).

Os exercícios de 2015 e 2021 apresentaram os montantes mais significativos da variável VSD, o que auxiliou no cumprimento formal da Regra de Ouro. Em complemento, o equilíbrio formal da regra perdurou até 2018, graças a dois principais fatores: o ingresso de receitas financeiras não recorrentes e o amplo conceito de despesas de capital, que abrange as amortizações, além dos investimentos e das inversões financeiras (TCU, 2020).

O ingresso de receitas financeiras não recorrentes, com destaque para o resultado positivo do BACEN e os pagamentos antecipados do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) por empréstimos anteriores foi decisivo para o cumprimento formal da Regra de Ouro, notadamente nos exercícios de 2016 a 2018 (TCU, 2020).

Os pagamentos antecipados do BNDES favoreceram o cumprimento formal da regra, pois os recursos foram utilizados para executar despesas com amortizações (tipo de despesa de capital) ou outras despesas financeiras (como juros da dívida), liberando fontes para o custeio de outras despesas de capital (TCU, 2020).

Já nos anos de 2019 e 2020, houve descumprimento formal da regra fiscal. É mister apresentar as considerações trazidas pelos RREO desses exercícios para compreensão do atendimento da regra fiscal.

Sobre o ano de 2019, cotejando-se as ROCC (R\$ 1.181,7 bilhões) e as despesas de capital, R\$ 974,5 bilhões, ocorreu desequilíbrio de R\$ 207,2 bilhões nas contas do Governo Federal, o que não se coaduna com o postulado da Regra de Ouro.

Consoante ao exposto, as operações de crédito superaram as despesas de capital, tanto em termos orçamentários quanto em termos de execução e ambos os fatos ocorreram pela

primeira vez, desde a promulgação da Constituição federal de 1988, considerando a variável VSD (TCU, 2020).

Entretanto, o RREO de dezembro/2019 apresentou a linha “Ressalva Constitucional” que remete à ressalva (cláusula de escape) estabelecida no Inciso III, do Artigo 167, da CF/88. Relembrando, essa ressalva permite exceder o volume de operações de crédito em relação às despesas de capital até o montante de créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa aprovados pelo Poder Legislativo, por maioria absoluta. Em suma, para fins da sua apuração, foram subtraídas as despesas relativas aos referidos créditos suplementares ou especiais aprovados e pagos (R\$ 269,4 bilhões), resultando no cumprimento da Regra de Ouro, conforme ilustrado:

Tabela 27

Cumprimento da Regra de Ouro em 2019

Ano	CRO antes da ressalva constitucional	Ressalva constitucional	CRO após ressalva constitucional
2019	207,2	269,4	-62,2

Nota. R\$ bilhões de 2021. Fonte: Adaptado de STN (2019).

No ano de 2020, ocorreu, em tese, descumprimento da Regra de Ouro, no entanto o RREO informa que o cumprimento da regra foi dispensado em função da calamidade pública provocado pela pandemia de Covid-19, conforme EC nº 106/2020. Essa emenda instituiu o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia.

O Artigo 4º, da EC nº 106/2020 trouxe a dispensa, durante a integralidade do exercício financeiro em que esteja vigente a calamidade pública nacional decorrente da pandemia, a observância do Inciso III do caput do Artigo 167 da CF/88. Tal possibilidade de não cumprimento da regra em momento de calamidade pública pode ser considerada uma cláusula de escape da Regra de Ouro.

No ano de 2021, apesar de haver cumprimento da Regra de Ouro, é primordial ressaltar as reduções realizadas no que tange à variável ROC. A primeira redução (R\$ 41,6 bilhões) refere-se à EC nº 109/2021 e a segunda (R\$ 2,0 bilhões), a EC nº 113/2021.

Sobre a EC nº 109/2021, foi estabelecido que as operações de crédito para custear a concessão do auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19 ficariam ressalvadas do limite estabelecido no Inciso

III, do caput do Artigo 167, da CF/88, que versa sobre a apuração da Regra de Ouro. Já a EC nº 113/2021 estabeleceu que as operações de crédito realizadas para custear o aumento de limite do montante a ser destinado exclusivamente ao atendimento de despesas de vacinação contra a Covid-19 ou relacionadas a ações emergenciais e temporárias de caráter socioeconômico ficariam, também, ressaltadas do estabelecido no Inciso III, do caput do Artigo 167, da CF/88.

É imperioso destacar que mesmo sem as reduções na variável ROC provocadas pelas EC nº 109/2021 e nº 113/2021, continuaria a existir o cumprimento da Regra de Ouro, porém com uma menor folga, ou seja, a margem de suficiência seria - R\$ 78,2 bilhões. Para o mesmo exercício financeiro, a regra fiscal foi cumprida com o auxílio da subconta da dívida, R\$ 277,1, o maior montante atingido por essa variável desde 2016.

Dado o breve panorama sobre o cumprimento/descumprimento da Regra de Ouro, a Tabela 28 apresenta um comparativo dos resultados da variável CRO de acordo com as duas metodologias expostas.

Tabela 28

Comparativo dos resultados da variável CRO

Ano	CRO segundo a Regra de Ouro constitucional	CRO segundo a metodologia do Governo Federal
2015	221,8	-84,0
2016	9,4	-107,0
2017	60,3	-34,6
2018	71,5	-1,5
2019	114,3	-62,2
2020	471,6	375,2
2021	198,9	-119,7

Nota. R\$ bilhões de 2021. Fonte: Adaptado de STN (2015 a 2019).

De acordo com a Tabela 28, segundo a CF/88, a Regra de Ouro estaria sendo descumprida desde 2015, ao passo que segundo a metodologia do Governo Federal o descumprimento ocorreria, em tese, apenas em 2020, ano em que houve a dispensa do cumprimento da regra fiscal. Os cálculos apresentados nesta pesquisa demonstram que essa diferença entre os resultados apurados se deve, principalmente, à variável VSD.

Couri et al. (2018) insere que a VSD tem por objetivo oferecer maior flexibilidade na gestão da dívida pública. No entanto, o papel dessa variável pode ser alvo de questionamento por meio da teoria de base desta pesquisa.

Com base na TEP, as regras servem para limitar o comportamento de seus atores políticos (Jiménez, 2008) e nesse escopo há as regras fiscais como um meio de limitar o comportamento dos políticos e gestores públicos. Nesse sentido, a Regra de Ouro deve ser respeitada em âmbito federal, porém a variável VSD pode estar sendo empregada para ilustrar um falso cumprimento da regra ou para demonstrar um cenário não tão preocupante referente ao equilíbrio fiscal.

A TEP considera que o indivíduo que toma uma decisão e/ou faz uma escolha sempre tenderá a escolher o melhor para si, mesmo que esteja decidindo em nome da coletividade (Dias, 2022). Nesse sentido, a ideia de flexibilidade da VSD pode estar sendo utilizada para mascarar a execução da Regra de Ouro, indicando uma realidade distorcida das contas públicas federais.

Em complemento, as regras fiscais não apenas criam incentivos para ajustes fiscais, também, criam incentivos para evitar as restrições impostas por essas regras por meio de variadas formas de medidas de fachada (Luechinger & Schaltegger, 2013) como o uso de práticas contábeis duvidosas e, portanto, diminuindo o grau de transparência na gestão das finanças públicas (Melo, Pereira & Souza, 2014).

Esta pesquisa questiona o uso da variável VSD e o seu manuseio com a finalidade de ilusão fiscal. Considerando a existência de regras fiscais e o comportamento dos agentes envolvidos, os governos têm incentivos para apresentar contas fiscais favoráveis e relatar uma melhoria do desempenho fiscal, enquanto isso, novos governantes têm motivos para auditar as contas herdadas de seus predecessores para obter crédito pela retidão fiscal (Melo et al., 2014). Dada a discussão iniciada, sugere-se como oportunidade de pesquisa futura aprofundar-se no papel dessa variável quanto à dinâmica da Regra de Ouro e no equilíbrio das contas públicas.

4.2.3 Programações condicionadas

Segundo a STN (2018a), a exigência de apuração de superávit primário nas contas públicas é essencial para reduzir a necessidade de operações de crédito, de modo que haja recursos que supram o pagamento de juros e outras despesas correntes sem emitir dívida além do limite da Regra de Ouro.

Como já apresentado ao longo da pesquisa, o orçamento da União é altamente comprometido com despesas obrigatórias. Quanto à arrecadação, a STN (2018a) informa que carga tributária já é considerada alta no país, o que restringi a possibilidade de ações que elevem as fontes primárias de recursos do governo.

No curto prazo, STN (2018a) expôs que a saída encontrada para a insuficiência diante da Regra de Ouro, a partir de 2019, foi a sua flexibilização por meio de sua cláusula de escape. Com isso, esgotadas as fontes para ajustes orçamentários e enquanto não se materializavam os efeitos de políticas corretivas, o Poder Legislativo por maioria absoluta teve a possibilidade de permitir o financiamento das despesas correntes por créditos suplementares e especiais. O Governo Federal, então, ao invés de endividar-se para adquirir um bem ou construir algo a ser utilizado pelo próprio ente e pelas gerações atuais e futuras, empenhou-se para financiar despesas de custeio e manutenção da Administração Pública Federal.

A abertura dessas categorias de créditos adicionais para fazer frente as despesas correntes materializou-se por meio da variável programações condicionadas, conforme referencial teórico apresentado. Este estudo aponta que não há razoabilidade na situação exposta, visto que gerações futuras arcariam com os encargos para custear despesas que não poderiam usufruir, dado que são despesas correntes de hoje. A Tabela 29 apresenta as programações condicionadas no governo federal de 2019 a 2021.

Tabela 29

Programações condicionadas no Governo Federal de 2019 a 2021

Ano	LOA	Variação em relação ano anterior (%)
2019	278,3	-
2020	372,1	33,7
2021	434,8	16,8

Nota. R\$ bilhões de 2021. Fonte: Adaptado de Câmara dos Deputados – Raio X Orçamento (2019 a 2021).

A Tabela 29 ilustra que o montante das programações condicionadas na LOA é crescente ao longo dos três anos considerados. Considerando-se o ano imediatamente anterior para fins de cálculo de variação, destaca-se uma maior variação no ano de 2020, 33,7%, havendo uma redução no ano de 2021, 16,8%.

Conforme o Raio X Orçamento (2019 a 2021), despesas correntes como benefícios previdenciários e programa Bolsa Família tiveram parcela de suas dotações condicionadas à aprovação de créditos adicionais. Nos três anos considerados, o maior montante de

programações condicionadas era relacionada às despesas com benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social (Câmara dos Deputados, 2019 a 2021).

Para evitar o descumprimento da Regra de Ouro, o Governo Federal vinculou parte de suas despesas correntes à aprovação de créditos suplementares majoritariamente. Como o objetivo da Regra de Ouro é evitar que o governo emita títulos de forma desordenadas com a finalidade de cobrir as despesas correntes, é possível estabelecer que essa cláusula de escape esteja sendo utilizada para burlar o espírito da regra.

Novamente, é possível relacionar esse achado de pesquisa com a TEP dado que a questão do endividamento e, portanto, das ações dos agentes políticos em relação a esse aspecto é controlada em parte pela Regra de Ouro. A cláusula de escape dessa regra está sendo utilizada nos últimos três anos para custear despesas correntes e demonstrar o seu cumprimento (ano de 2021) ou aumentar a margem de cumprimento (anos de 2019 e 2020), o que pode ser uma tentativa de mascarar a forma como o endividamento está sendo tratado pelos agentes políticos. Por meio de manobras, o Governo Federal indica o cumprimento da Regra de Ouro, quando na realidade, sua essência está sendo desrespeitada.

As programações condicionadas podem ser comparadas a uma maquiagem fiscal de modo que o governo apresenta o cumprimento formal da regra, uma ilusão fiscal de ajuste das contas públicas, quando, na realidade, sua essência está sendo desgastada.

Cruz e Afonso (2018) estabeleceram que apesar da existência de tipificações de crimes contra as finanças públicas e suas respectivas penalidades no arcabouço legislativo, o regramento penaliza apenas o descumprimento de metas e limites fiscais, sem estabelecer punições objetivas para o não cumprimento dos demais pilares da gestão fiscal (responsabilidade, planejamento, transparência e controle), o que pode ser um estímulo para práticas que estimulem a ilusão fiscal.

A citação acima pode ser incluída ao cenário apresentado pelos achados de pesquisa, pois demonstra-se um cumprimento formal da Regra de Ouro, no entanto, é essencial investigar os demais pilares de responsabilidade na gestão fiscal.

Contrapondo as programações condicionadas com o conceito de responsabilidade na gestão fiscal trazido pela LRF, tem-se que o espírito da norma pode não estar sendo observado, visto que essa responsabilidade pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, baseando-se entre outros aspectos na obediência a limites e condições relativas à operações de crédito.

É importante a característica da flexibilidade por meio da cláusula de escape no desenho de uma regra fiscal, sendo uma das características de boas regras, no entanto a

utilização de artifícios como as programações condicionadas como maquiagem além de minimizar a transparência das contas públicas federais, importa em perda de credibilidade nas ações do governo, visto o desrespeito ao espírito da regra fiscal.

Nesse sentido, Milesi-Ferretti (2004) indica a importância do engajamento político como fator crucial ao cumprimento de regras fiscais, sejam elas de qualquer natureza. Segundo a autora, o auxílio mais eficaz à política fiscal baseada em regras é a existência de apoio público e político suficiente para os principais objetivos da regra. O espírito da norma em questão deve ser respeitado, evitando soluções pouco responsáveis para demonstrar o cumprimento.

Considerando o pensamento de Milesi-Ferretti (2004), o apoio político pode ser traduzido em soluções que possuem como essência a transparência e o equilíbrio das contas públicas, bem como o respeito a ideia original da regra. O gestor público deve buscar soluções para um problema estrutural no âmbito federal, não lançar soluções de curto prazo para demonstrar o cumprimento do espírito da regra, ou seja, criar uma ilusão fiscal.

O caminho a ser tomado permeia a mudança no perfil dos gastos públicos em favor de mais investimentos e menos gastos correntes, com a finalidade de atuar na direção de maior equilíbrio na Regra de Ouro. O ajuste imediato por meio da redução de gastos depara-se com barreiras como a rigidez da estrutura orçamentária da União, assinalada um elevado percentual de gastos obrigatórios, baixo espaço para investimentos e excesso de vinculação de receitas (STN, 2018a). Em complemento, são indicadas reformas estruturais para mudar esse quadro, a citar a Reforma da Previdência, publicada em 2019, que apresentará seus efeitos requeridos apenas no médio e longo prazo (STN, 2018a).

Conforme o exposto, é oportuno incluir a importância de um controle efetivo sob as despesas correntes no Governo Federal. Nesse escopo, pontua-se o papel do Teto de Gastos, limitando o crescimento da maior parte das despesas públicas (despesas primárias) à inflação.

Em acréscimo, a redução do excesso de vinculações de receitas auxiliaria a minimizar a necessidade de operações de crédito (STN, 2018a). No curto prazo, o ajuste fiscal atual é traduzido, a exemplo, por cortes em despesas discricionárias, especialmente os investimentos (STN, 2018a) e em ações do governo que minimizam a transparência, conforme ilustrado pelas programações condicionadas.

Em complemento a todo o exposto, Neto (2020) aponta que o fenômeno das programações condicionadas pode tornar a Regra de Ouro inócua, pois ao ampliar os gastos primários eleva a capacidade de endividamento do governo. Em complemento ao pensamento

do autor, não basta maquiar indicadores importantes das contas públicas por meio de ajustes contábeis ou alterar as regras fiscais, o foco deve ser o equilíbrio fiscal.

A forma como a Regra de Ouro está sendo gerida nos últimos anos (2019 a 2021) tem como um de seus reflexos para as organizações públicas a dependência de o Poder Legislativo aprovar créditos suplementares e especiais para a manutenção de parte de seus gastos rotineiros.

Mesmo que as programações condicionadas auxiliem na manutenção do dia a dia das instituições públicas dada a importância das despesas correntes, esta pesquisa não pretende defender esse fenômeno, mas sim a construção de um orçamento coerente com as necessidades das instituições. Defende-se, ainda, a construção de um orçamento em que o equilíbrio das contas públicas federais e as regras fiscais sejam respeitados, bem como o uso racional das possibilidades de flexibilização apresentadas pelas regras fiscais.

Além disso, a ideia de que o governo só poderia contrair novas dívidas para pagar dívidas antigas ou efetuar investimentos que, posteriormente, se manifestam em crescimento econômico é, a priori, abandonada. A condução da regra nos últimos três anos pode representar uma ameaça à regra, tornando-a letra morta.

Encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 438/18, de autoria do deputado Pedro Paulo (DEM-RJ). Essa proposta tem como parte de seu foco melhor regulamentar a Regra de Ouro, prevendo gatilhos automáticos de corte de despesas obrigatórias, institui plano de revisão das despesas e extingue a possibilidade de o Governo ter de quebrar a Regra de Ouro via pedido de crédito adicional (Câmara dos Deputados, 2022). Especificamente sobre a previsão de créditos suplementares e especiais, a PEC defende a substituição dessa condição pela necessidade de o Poder Executivo tomar uma série de medidas voltadas à recondução do equilíbrio fiscal e à reestruturação das Finanças Públicas a médio e longo prazo (Câmara dos Deputados, 2022). A aprovação dessa PEC poderia representar um passo singular à gestão e dinâmica da Regra de Ouro.

4.2.4 Orçamento e execução orçamentária do EB x Regra de Ouro

Tendo em vista as breves discussões apresentadas sobre o fenômeno das programações condicionadas, considerou-se essa variável como externalidade da dinâmica da Regra de Ouro. Em resposta ao escopo de estudo escolhido, optou-se por investigar as programações condicionadas previstas para o EB e os possíveis reflexos em suas atividades.

4.2.4.1 Programações condicionadas no EB

Foram encontradas previsões de programações condicionadas no orçamento do EB nos anos de 2020 e 2021, de acordo com consultas às LOA de 2019, 2020 e 2021, disponibilizadas na página eletrônica da Câmara dos Deputados. O aumento significativo de créditos suplementares autorizados nos anos de 2020 e 2021 para o EB, achado do primeiro objetivo específico desta pesquisa, é explicado pelas programações condicionadas compondo o orçamento da Força.

Para fins de entendimento do cenário encontrado em cada LOA, os montantes dos recursos que dependiam da autorização legislativa foram denominados de condicionados, ao passo que os recursos que não dependiam dessa aprovação foram chamados de não condicionados. Os recursos condicionados e não condicionados nos orçamentos de 2020 e 2021 estão esquematizados na Tabela 30.

Tabela 30

Orçamento autorizado do EB de 2020 e 2021

Ano	Programações condicionadas	Programações não condicionadas	Orçamento autorizado
2020	22,8	30,9	53,7
2021	24,5	28,0	52,5

Nota. R\$ bilhões de 2021. Fonte: Adaptado de Câmara dos Deputados (2020 e 2021).

Conforme Tabela 30, as programações condicionadas são da ordem de, aproximadamente, 42,4% e 46,6% do orçamento total autorizado para os anos de 2020 e 2021, respectivamente. Isso demonstra que percentuais elevados do orçamento da Força estavam sujeitos à aprovação legislativa de crédito adicional para serem autorizados.

Em ambos os anos, esses recursos condicionados apresentaram a codificação de identificação 944 como fonte de origem dos recursos. De acordo com a Portaria da Secretaria de Orçamento Federal nº 1/2001, o Grupo de Fonte de Recursos é 9 – Recursos Condicionados e o Código de Especificação é 44 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Outras Aplicações.

Segundo Salto, Couri e Souza (2021), ao estudarem o Orçamento Geral da União de 2021, salientaram que 30% das despesas primárias estavam condicionados à autorização do Congresso, por maioria absoluta. Ainda segundo os autores, esse condicionamento de gastos coloca em risco a execução de serviços públicos.

Constatação similar foi observada no estudo de Andrade (2020) ao analisar o início do fenômeno das programações condicionadas no orçamento do EB no ano de 2020. Andrade (2020) considerou que os altos percentuais de programações condicionadas são preocupantes porque caso o projeto de lei que autorizasse a abertura dos créditos adicionais não fosse aprovado, o EB contaria apenas com os recursos efetivamente disponibilizados pela LOA, ou seja, os recursos não condicionados.

Esse teor não se limita ao EB e à área de defesa nacional. O estudo de Reis e Macário (2020) investigou as despesas das Universidades Federais (incluindo os hospitais universitários) e da ciência e tecnologia, presentes na LOA/2020, condicionadas à flexibilização da Regra de Ouro. Os pesquisadores sustentaram a mesma narrativa de Andrade (2020), ou seja, caso o Poder Legislativo não aprovasse os créditos adicionais (emissão de títulos da dívida pública) solicitados pelo Governo Federal, o funcionamento das universidades e dos institutos e grupos de pesquisa poderia ser inviabilizado antes do final do ano de 2020.

A Tabela 31 apresenta, por GND, as programações condicionadas à aprovação legislativa no orçamento do EB, ou seja, condicionadas à quebra da Regra de Ouro, que dependiam da emissão de títulos da dívida pública.

Tabela 31

Programações condicionadas por GND nos anos de 2020 e 2021

Ano	Pessoal e encargos sociais	Outras despesas correntes	LOA (R\$)
2020	21,8	1,0	22,8
2021	22,4	2,1	24,5

Nota. R\$ bilhões de 2021. Fonte: Adaptado de Câmara dos Deputados (2020 e 2021).

A Tabela 31 elucida que elevados volumes de programação condicionada são direcionados a despesas com pagamento de pessoal e encargos sociais (destacadamente) e, em menor montante, a outras despesas correntes.

Detalhando as despesas correntes alvo de programações condicionadas, nos anos de 2020 e 2021, resumidamente, para o grupo de despesas com pessoal e encargos sociais, as despesas mais relevantes estavam relacionadas ao pagamento de militares ativos, inativos, pensionistas (Câmara dos Deputados, 2020 e 2021).

Considerando outras despesas correntes, as despesas mais significativas eram voltadas a parte dos programas e projetos estratégicos da Força e projetos de modernização operacional

da Força, capacitação profissional dos militares, adequação das OM e atividades de preparo e adestramento da tropa (Câmara dos Deputados, 2020 e 2021).

A não disponibilização dos montantes dessas despesas condicionadas poderiam comprometer o papel do EB enquanto um órgão de Estado indutor do desenvolvimento nacional e promotora da Defesa do Brasil. Havendo prejuízos, por exemplo, aos contratos firmados, a parceria com a Base Industrial de Defesa e com as atividades rotineiras dentro dos quartéis.

Desse modo, a preocupação de Andrade (2020) ganha destaque visto que grande parte dessas despesas são de alta prioridade para atender o estado de prontidão e para dar continuidade às ações em andamento do Exército.

A Força poderia enfrentar sérias dificuldades para garantir o desenvolvimento e manutenção de suas atividades e assim refletir em sua missão constitucional e nos preceitos da PND, pois como essas despesas estariam sujeitas à aprovação legislativa de crédito adicional há aspectos como imprevisibilidade do momento de aprovação desses créditos adicionais e do montante disponibilizado. No caso concreto, poderia haver impactos no regular pagamento de militares e seus benefícios, inativos e pensionistas e de demais gastos correntes da administração geral.

Fez-se um levantamento com a finalidade de analisar a tempestividade da aprovação dos respectivos projetos de lei referente a abertura dos créditos adicionais relacionadas às programações condicionadas.

Conforme consulta à página eletrônica da Câmara dos Deputados sobre as programações condicionadas de 2020, foi confeccionado o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 8, de 2020. Esse projeto apresentava a proposta para possibilitar o atendimento de despesas correntes relevantes em diversos Órgãos do Poder Executivo, com recursos provenientes de operações de crédito, desde que autorizadas por maioria absoluta dos parlamentares. Dentre esses órgãos do Poder Executivo, estava a UO Comando do Exército. No ano de 2020, não havia previsão de programações condicionadas para a UO Fundo do Exército, conforme a LOA do ano.

O projeto de lei foi aprovado, originando a Lei nº 14.008, de 2 de junho de 2020. Desse modo, é possível a existência de prejuízos para o planejamento da Força, visto que parte significativa de seu orçamento foi efetivamente disponibilizado na metade do exercício financeiro.

Para o ano de 2021, foi preparado o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 9, de 2021, conforme consulta à página eletrônica da Câmara dos Deputados. Dentre os órgãos do Poder Executivo, estava as UO Comando do Exército e Fundo do Exército.

No entanto, esse projeto não se converteu em lei, pois o Presidente da República, solicitou a sua retirada por meio da Mensagem nº 686, de 15 de dezembro de 2021. Desse modo, foram abertos créditos suplementares utilizando outras fontes de recursos não relacionadas a operações de crédito. No entanto, sugere-se a possibilidade de reflexos negativos ao planejamento das atividades, visto que a retirada do projeto de lei ocorreu no último mês do exercício financeiro (dezembro) e, possivelmente, existiram incertezas por parte do Exército ao longo do exercício de como viabilizar a execução de parte de suas despesas com pessoal e custeio, ambas vinculadas a programações condicionadas inicialmente.

Consultas realizadas no TG nos anos de 2020 e 2021, demonstraram que o montante de créditos suplementares previstos por meio das programações condicionadas foi recebido integralmente pelas UO Comando do Exército e Fundo do Exército. Ressalva-se que os créditos suplementares abertos no ano de 2021 foram abertos por meio de outras fontes de recursos.

Cabe destacar que durante as investigações promovidas para este estudo não foi encontrada literatura acadêmica nem documentações institucionais que versassem, com profundidade, sobre os possíveis e efetivos impactos das programações condicionadas no âmbito do EB, o que simboliza uma limitação desta pesquisa.

Relacionando o fenômeno das programações condicionadas com o pressuposto básico de Defesa Nacional “Buscar a regularidade orçamentária-financeira para o Setor de Defesa”, é possível propor que esse restaria afetado visto o cenário de incerteza em que a variável programações condicionadas insere no âmbito organizacional.

Como regularidade orçamentária, enquanto princípio orçamentário de Defesa Nacional está conectado com o conceito de que o orçamento necessita ocorrer de forma programada e regular, possibilitando que os cronogramas sejam cumpridos conforme planejamento (Brasil, 2020), por hipótese, haveria repercussões negativas nos anos de 2020 e 2021. Pensamento similar pode ser aplicado aos demais princípios da dotação orçamentária do Setor de Defesa Nacional: estabilidade (recursos alocados não podem sofrer oscilações bruscas) e previsibilidade (segurança ao planejamento de médio e longo prazo).

Relacionado com a PND, relembra-se que o OND II (Assegurar a capacidade de defesa para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas) possui vínculo com a ED-5 (Regularidade orçamentária) e assim insere-se, novamente, a possibilidade de

consequências negativas para o planejamento das ações destinadas à defesa do país realizado no âmbito da Força e para a continuidade de suas atividades rotineiras.

Relacionando as despesas alvo de programações condicionadas do EB com o princípio básico da Regra de Ouro tem-se que parte do pressuposto da Regra de Ouro envolve controle sobre o orçamento corrente que deveria estar no mínimo equilibrado (Couri et al., 2018). O fenômeno das programações condicionadas indica que esse orçamento não apresenta a estabilidade requerida pelo espírito da norma, havendo, então, um volume elevado de despesas correntes. Considerando o Governo Federal, é possível afirmar, de modo geral, que o EB também apresenta um volume significativo de despesas correntes, conforme evidenciado no primeiro objetivo específico, contribuindo para o desequilíbrio do orçamento corrente federal.

Viu-se que, em média, 85,7% das despesas empenhas relacionavam-se a despesas com pessoal e 10,2% com outras despesas correntes. Os dados demonstram o peso das despesas correntes em seu orçamento, especialmente, as despesas com a folha de pagamentos.

Nesse escopo, Silva (2017) aludiu que a racionalização das despesas com pessoal e a preservação do poder de combate se apresentam como um rota incontornável. Segundo o autor, há necessidade de se ampliar o papel dos militares temporários, pois ao fim do tempo de serviço desses (geralmente oito anos), a Força não tem obrigação legal de pagamento de proventos na inatividade e pensões como ocorre com os militares de carreira.

Silva (2017) relembra que despesas com pessoal nas Forças Armadas englobam além das remunerações dos militares da ativa, as despesas com reserva remunerada dos militares inativos e pensões. Dessa forma, o aumento do efetivo de militares temporários em contrapartida a diminuição do efetivo dos militares de carreira é um caminho para a diminuição percentual das despesas com pessoal e encargos sociais.

Esta pesquisa defende que a substituição gradual de militares de carreira por temporários pode ser uma diretriz viável que, no longo prazo, auxiliará na diminuição da participação orçamentária das despesas com pessoal visto a não obrigatoriedade de pagamentos relativos à inatividade (“aposentadoria”) ao fim do tempo de serviço e pensões aos seus dependentes no caso de falecimento e, em consequência, auxiliará no orçamento corrente do Governo Federal.

Além disso, essa substituição diminuirá a pressão das folhas salariais da organização visto que militares temporários no âmbito da Força estão presentes nos escalões hierárquicos de menor peso salarial em seus respectivos ciclos hierárquicos.

No entanto, outros aspectos devem ser pontuados como a perda de profissionais capacitados ao final do tempo de serviço obrigatório e a alta rotatividade de indivíduos. Apesar

disso, entende-se que o controle das despesas correntes no âmbito do órgão, impactando ao Governo Federal, é uma necessidade mais urgente visto os reflexos, em última instância, no equilíbrio fiscal.

Como citado no primeiro objetivo específico, o EB realiza estudos institucionais, conforme Diretriz do Comando do Exército de 2021-2022, no sentido de reduzir de 10% de seu efetivo (militares de carreira e temporários) até 2030 (EB, 2021).

Nesse escopo, a redução do efetivo tanto de militares de carreira quanto de temporários é uma via do EB minimizar ao longo do tempo o elevado percentual de despesas com pessoal e encargos sociais, visto que, gradativamente, haverá menos militares na reserva (inatividade) e pensionistas e a folha de pagamento dos militares ativos também sofrerá reduções visto o menor número de indivíduos incorporados à Força.

Em suma, entende-se que o Exército está alinhado com a ideia de que é necessário reduzir os gastos com sua folha de pessoal, afinal os ativos de hoje serão os inativos de amanhã e auxiliarão na pressão das contas públicas no que se refere ao orçamento corrente e no peso das despesas obrigatórias.

Esse processo está de acordo com o pensamento da IFI (2019), que expõe a necessidade de reformas organizacionais e mudanças legais e constitucionais para promover a adequação das despesas públicas como a previdenciária.

A Força, também, busca inserir entre seus militares a cultura da racionalização de meios (outras despesas correntes) como economia de energia elétrica e água, minimizando as despesas junto às concessionárias de serviço público e de materiais administrativos como redução do uso de papel.

As ações apresentadas estão de acordo com STN (2018b) ao dispor que para garantir o cumprimento da Regra de Ouro ao longo dos exercícios seria necessária uma série de medidas que reduzam a rigidez orçamentária e otimizem utilização das fontes de recursos, aliadas a uma reestruturação fiscal que reduza despesas correntes e/ou aumente as receitas. Assim, seria possível reduzir a necessidade de utilização de receitas de operação de crédito acima do montante das despesas de capital para financiar despesas correntes.

Dado ao exposto, é possível compreender que há uma relação entre a execução orçamentária do EB com a dinâmica da Regra de Ouro materializada pela presença de programações condicionadas no orçamento, apresentando, por hipótese, reflexos em suas atividades operacionais e administrativas tendo em vista que as despesas alvo de condicionamento são vitais para a continuidade das ações e planejamentos da Força.

No caso do EB, a gestão da Regra de Ouro, materializada pelas programações, representa um risco potencial ao princípio da regularidade orçamentária, impactando, em última instância, na atuação da Força conforme preceitos da PND e da CF/88, afetando os serviços prestados à sociedade brasileira.

Ainda é possível afirmar que há relação entre a execução orçamentária e a Regra de Ouro sob um outro viés. A Força como organização pública apresenta um alto volume de despesas correntes que incorporando ao orçamento Geral da União auxiliam na promoção do desequilíbrio do orçamento corrente, favorecendo novas quebras da essência da Regra de Ouro. No entanto, demonstrou-se o planejamento organizacional ambicionando a mudança da estrutura orçamentária existente referente as despesas com ativos, inativos e pensionistas e medidas de racionalização voltadas às outras despesas correntes.

4.3 Meta de resultado primário e reflexos na execução orçamentária do EB

Nesta seção, foram analisados os aspectos relacionados à dinâmica da Meta de Resultado Primário no Governo Federal como metas estabelecidas na LDO, o resultado primário efetivo e as alterações da meta ao longo de cada exercício financeiro que compõe o período de pesquisa. A apresentação do contexto geral (Governo Federal) dessa regra fiscal apoia a compreensão do que acontece no EB quanto a sua execução orçamentária.

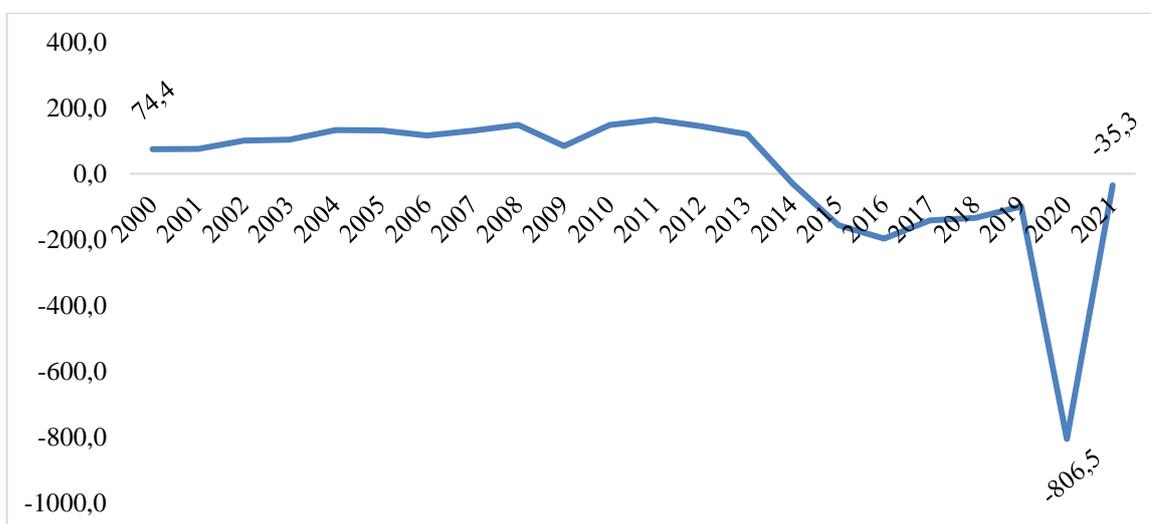
Considerando o orçamento reservado para o EB e a correspondente execução orçamentária, foram investigados os possíveis reflexos desta regra fiscal. A investigação pautou-se no comportamento das variáveis contingenciamento enquanto “corte” do orçamento, descontingenciamentos nos últimos meses do exercício financeiro e inscrição em RPNP.

4.3.1 Resultado Primário

A Figura 19 apresenta os resultados primários aferidos no Governo Federal no período de 2000 a 2021.

Figura 19

Resultado Primário do Governo Federal de 2000 a 2021



Nota. R\$ bilhões de 2021. Fonte: Adaptado de BACEN (2000 a 2021).

De acordo com a leitura da Figura 19, observa-se uma tendência de queda do Resultado Primário efetivo a partir do ano de 2012. Em 2014, o resultado do Governo Federal tornou-se deficitário, mantendo essa situação até o fim do período de análise.

A permanência de déficit primário de 2014 até os dias atuais pode ser explicada, em parte, pela perda de dinamismo das receitas primárias e pelo comportamento histórico de crescimento das despesas primárias (Pinto, 2022).

Complementando a análise gráfica, observou-se um sensível processo de recuperação do resultado primário de 2017 a 2019, porém essa recuperação foi interrompida temporariamente pela pandemia de Covid-19 (Pinto, 2022).

O ano de 2020 destaca-se por apresentar Resultado Primário deficitário significativo, sugere-se que esse resultado é uma consequência da pandemia de Covid-19.

Reforçando o supracitado, o Relatório de Avaliação do Cumprimento de Metas Fiscais de 2020 dispôs que, por meio do Decreto Legislativo nº 6/2020, o Congresso Nacional reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020 (STN, 2020). A eclosão da pandemia de Covid-19 alterou completamente as perspectivas econômicas e fiscais de 2020 e dos exercícios seguintes. Houve impactos sociais e econômicos significativos, o que requereu o reforço de políticas públicas voltadas à saúde e à subsistência da população brasileira e ainda à manutenção da atividade econômica (STN, 2020). A crise sanitária em virtude da pandemia foi um evento inesperado causando reflexos significativos nas contas públicas do Governo Federal, entre eles o aumento significativo do déficit primário apurado em 2020.

4.3.2 Relatório de avaliação do cumprimento das metas fiscais

A Tabela 32 expõe as Leis e Decretos emitidos durante os exercícios financeiros analisados e seus efeitos em relação à Meta de Resultado Primário definida inicialmente em cada LDO.

Tabela 32

Decretos e leis editados e efeitos na Meta de Resultado Primário

Ano	Decretos e leis editados durante o exercício	Efeito da última alteração na Meta de Resultado Primário
2001	Lei nº 10.210/2001 e Decretos nº 3.746/2001, 3.776/2001, 3.878/2001, 3.957/2001, 4.017/2001, 4.031/2001, 4.051/2001, 4.061/2001 e 4.069/2001.	Aumento do superávit primário
2002	Decretos nº 4.120/02, 4.309/02, 4.369/2012, 4.415/02, 4.470/02, 4.512/02 e 4.546/02.	Aumento do superávit primário
2003	Decretos nº 4.591/2003, 4.708/2003, 4.847/2003, 4.894/2003 e 4.913/2003.	Aumento do superávit primário

2004	Decretos nº 4.992/2004, 5.027/2004, 5.094/2004, 5.178/2004 e 5.316/2004.	Redução do superávit primário
2005	Decretos nº 5.379/2005, 5.463/2005, 5.516/2005, 5.553/2005, 5.578/2005, 5.610/2005 e 5.655/2005.	Aumento do superávit primário
2006	Decretos nº 5.698/06, 5.861/06, 5.780/06, 5.925/06 e 5.983/06.	Redução do superávit primário
2007	Lei nº 11.477/07 e Decretos nº 6.046/07, 6.076/07, 6.173/07, 6.242/07 e 6.309/07.	Redução do superávit primário
2008	Decretos nº 6.439/08, 6.468/08, 6.519/08, 6.589/08 e 6.671/08	Aumento do superávit primário
2009	Decretos nº 6.752/09, 6.808/09, 6.867/09, 6.923/09, 6.993/09, 7.027/09 e 7.036/2009.	Redução do superávit primário
2010	Decretos nº 7.094/10, 7.144/10, 7.189/10, 7.247/10, 7.321/10 e 7.368/10.	Aumento do superávit primário
2011	Decretos nº 7.445/2011, 7.477/2011, 7.534/2011, 7.558/2011, 7.575/2011 e 7.622/2011.	Aumento do superávit primário
2012	Decretos nº 7.680/2012, 7.707/2012, 7.740/2012, 7.781/2012, 7.814/2012 e 7.847/2012.	Não houve alteração
2013	Decretos nº 7.995/2013, 8.021/2013, 8.062/2013, 8.111/2013 e 8.143/2013.	Não houve alteração
2014	Decretos nº 8.197/2014, 8.216/2014, 8.261/2014, 8.290/2014, 8.320/2014 e 8.367/2014.	Não houve alteração
2015	Lei nº 13.199/2015 e Decretos nº 8.456/2015, 8.496/2015, 8.532/2015, 8.580/2015 e 8.581/2015.	Redução do superávit primário, passando a prever déficit primário
2016	Lei nº 13.291/16 e Decretos nº 8.670/2016, 8.676/2016, 8.700/2016, 8.784/2016, 8.824/2016, 8.864/2016, 8.919/2016 e 8.941/2016.	Redução do superávit primário, passando a prever déficit primário
2017	Lei nº 13.480/2017 e Decretos nº 8.961/2017, 9.018/2017 e 9.040/2017.	Aumento do déficit primário
2018	Lei nº 13.480/2017 e Decretos nº 9.276/2018, 9.323/2018, 9.390/2018, 9.452/2018, 9.515/2018 e 9.590/2018.	Diminuição do déficit primário
2019	Decretos nº 9.711/2019, 9.741/2019, 9.809/2019, 9.943/2019, 10.028/2019, 10.079/2019, 10.119/2019, 10.136/2019 e 10.181/2019.	Diminuição do déficit primário
2020	Decreto Legislativo nº 6/2020 e Decretos nº 10.249/2020, 10.295/2020, 10.324/2020, 10.385/2020, 10.444/2020, 10.500/2020 e 10.556/2020	Dispensa do atingimento da Meta de Resultado Primário
2021	Decretos nº 10.699/2021, Decreto nº 10.709/2021, Decreto nº 10.760/2021, Decreto nº 10.826/2021 e Decreto nº 10.874/2021.	Diminuição do déficit primário

Nota. Fonte: Adaptado de STN (2001 a 2021).

A Tabela 32 demonstra que, de modo geral, os decretos e leis editados apresentaram efeitos positivos em relação às Metas de Resultado Primário iniciais dispostas em cada LDO. Durante a análise, considerou-se como efeito positivo o aumento do superávit primário em relação a meta estabelecida inicialmente na LDO ou a redução do déficit primário inicial. No entanto, algumas considerações devem ser apresentadas tendo em vista o quadro de alterações da meta analisado.

Motta (2015) já havia inserido que a fixação de metas iniciais claramente incompatíveis com a realidade das finanças públicas e/ou da economia, adotadas no início de cada ano com o objetivo de sinalizar “austeridade” para o mercado, estimulava a proliferação de alterações das metas originalmente estabelecidas.

Sobre as alterações da meta por meio de decretos e leis, Rabelo (2016) ditou que esse aspecto representa parte do esforço do Governo Federal em alterar as regras de cômputo do Resultado Primário com o fim de atingi-lo e, com isso, demonstrar austeridade.

Outro aspecto pontuado por Motta (2015) e Pereira e Wilbert (2018) foram as alterações nos valores passíveis de dedução para o cálculo do resultado primário, referente aos PAC e PPI, o que representaria manobras contábeis para atingir os resultados fiscais, o que compromete a credibilidade da autoridade fiscal (Motta, 2015).

Nesse contexto, as LDO passaram a conter, a partir de 2006, dispositivo autorizando a dedução das despesas com o PPI, sucedido em 2007 pelo PAC, da Meta de Resultado Primário, ou seja, tais despesas passariam a ter efeito nulo sobre o agregado, apesar de serem despesas primárias (Rabelo, 2016).

Em resumo, além das alterações ao longo de cada exercício por meio da edição de decretos e leis, há a possibilidade de redução da Meta estabelecida até um montante pré-estabelecido na LDO de cada ano, sendo compreendidas como manobras do Governo Federal (Pereira & Wilbert, 2018).

Sobre a possibilidade de deduções no cômputo do resultado primário, contextualiza-se com dados relativos ao ano de 2021. Em decorrência da persistência da pandemia no Brasil, foi aprovada a EC nº 109, que dispensou condicionalidades para realização e despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia. Nesse sentido, a referida emenda estabeleceu dedução das despesas decorrentes do novo Auxílio Emergencial até o limite de R\$ 44,0 bilhões da Meta de Resultado Primário constante da LDO 2021.

Além dessa dedução, as reavaliações de receitas e despesas primárias, em atendimento à Lei nº 14.143, de 21 de abril de 2021, passaram a considerar, para fins de apuração da Meta de Resultado Primário, a dedução dos créditos extraordinários abertos no corrente ano voltados às despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, desde que identificadas em categoria de programação específica de enfrentamento à pandemia, ao Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte e ao Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda.

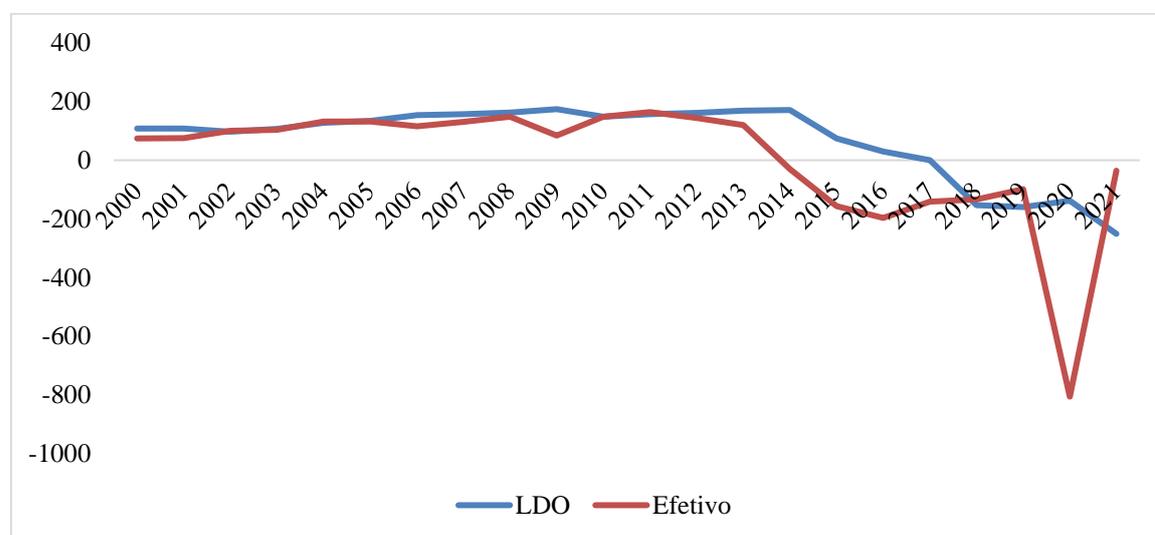
Em suma, a fixação de estimativas e metas otimistas e a tentativa de cumprimento da meta ao longo do exercício financeiro por meio de reduções do que foi estabelecido inicialmente e pela retirada de despesas dos cálculos reforçam a falta de transparência das contas públicas e o acontecimento de ilusão fiscal (Pereira & Wilbert, 2018).

Mais uma vez, é possível estabelecer um paralelo entre as ações do Governo Federal, considerando a TEP, e o que a LRF estabelece, pois os indicadores fiscais apresentados não estariam representando o contexto real dada a utilização de meios que causem ilusão fiscal nas contas públicas. Dado o quadro apresentado, é possível questionar se a ideia de estimular uma gestão fiscal responsável e transparente trazida pela LRF estaria de fato ocorrendo.

A Figura 20 ilustra de maneira conjunta os Resultados Primários inicialmente previstos na LDO do respectivo ano e os efetivamente realizados em cada período. O resultado efetivo apresentado é o resultado oficial, em que ocorrem as deduções legais. Os dados estão dispostos no Apêndice E desta pesquisa.

Figura 20

Comparativo entre os Resultados Primários previstos e efetivos



Nota. R\$ bilhões de 2021. Fonte: Adaptado de Câmara dos Deputados (2000 a 2021) e BACEN (2000 a 2021).

Dada a leitura da Figura 20, havia uma proximidade, até meados de 2013, entre os Resultados Primários do Governo Federal inicialmente estabelecidos nas LDO e os efetivos.

As diferenças entre as metas das LDO e o Resultados Primários realizados foram significativas de 2014 em diante, com exceção do ano de 2018.

Para os exercícios de 2014, 2015 e 2016 havia a previsão inicial de superávit primário, porém o resultado primário efetivamente apurado foi déficit primário. Nos anos de 2018 e 2019, houve uma maior proximidade entre os resultados esperados e os efetivos, o que sugere uma mudança na política fiscal adotada para esses exercícios.

Contudo a partir do exercício de 2020, diferenças significativas voltaram a ser observadas, possivelmente devido ao enfrentamento da pandemia de Covid-19. Visto a atipicidade dos anos de 2020 e 2021, a ideia de suposta mudança na condução da política fiscal no Governo Federal restou prejudicada.

4.2.4 Orçamento e execução orçamentária do EB x Meta de Resultado Primário

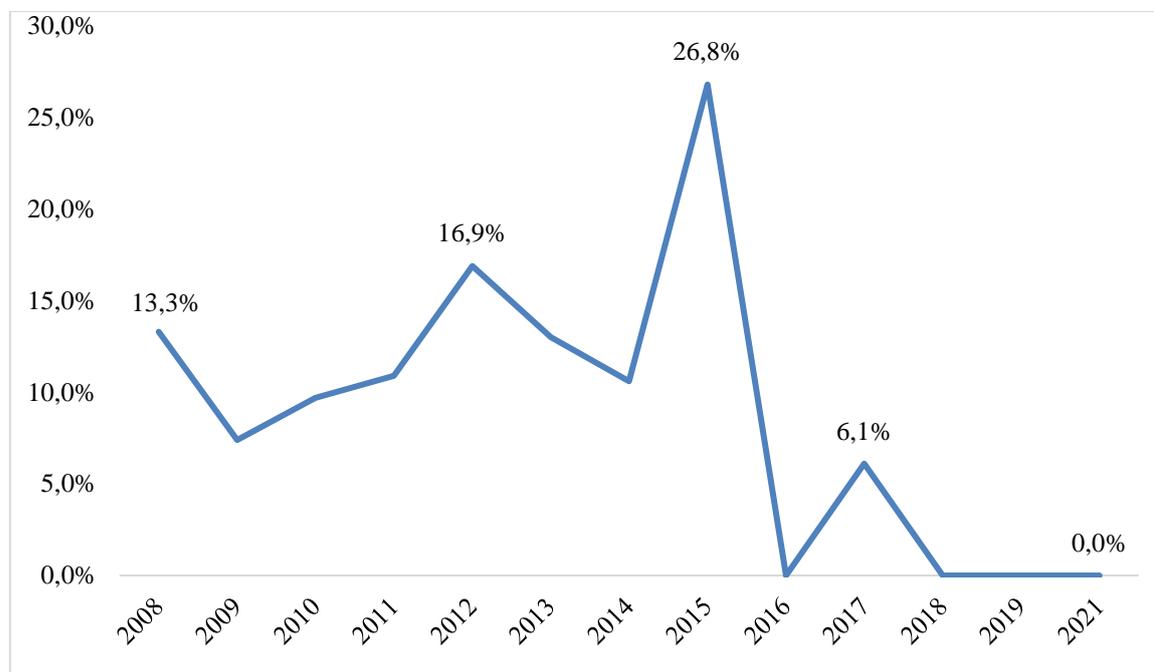
Neste tópico foram analisados o comportamento das variáveis contingenciamento, empenhos no último semestre e trimestre do exercício financeiro e inscrição de RPNP, enquanto possíveis reflexos associados à Meta de Resultado Primário. Em conjunto, foram realizadas reflexões suplementares com base na análise documental e bibliográfica procedida sobre o assunto.

4.2.4.1 Contingenciamentos no EB

Procedeu-se a análise dos contingenciamentos ocorridos no EB no período de 2008 a 2021. A Figura 21 demonstra o resultado percentual da proporção dos contingenciamentos ocorridos em relação a dotação atualizada das despesas discricionárias passíveis de contingenciamento no período.

Figura 21

Razão entre contingenciamentos e dotações atualizadas das despesas discricionárias de 2008 a 2021



Nota. % das dotações atualizadas discricionárias. Fonte: Adaptado de Plataforma Fala.BR (2008 a 2021).

Aduz-se da Figura 21 que a variável contingenciamento, enquanto não disponibilização do orçamento total, foi uma variável presente na execução orçamentária do EB durante o período analisado, exceto, nos anos de 2016, 2018, 2019 e 2021, que não houve contingenciamento das dotações orçamentárias. Da leitura, destacam-se os picos nos anos de 2012 e 2015 e a trajetória de queda nos últimos anos da amostra.

O pico elevado em 2012 pode ser explicado, em parte, pelo fato deste ano apresentar a maior dotação atualizada de despesas discricionárias no período de pesquisa. Em valores reais de 2021, a dotação atualizada das despesas contingenciáveis era em torno de R\$ 8,9 bilhões. Reforçando essa ideia, apesar do ano de 2012 apresentar um elevado contingenciamento, destacou-se pelo maior volume de despesas com investimentos empenhadas em todo o período de pesquisa, conforme apresentado no primeiro objetivo específico.

O elevado percentual de montantes contingenciados em relação à dotação atualizada no ano de 2015 pode ser explicado pelo aprofundamento da crise fiscal no Governo Federal, que culminou com a promulgação do Teto de Gastos, restringindo o crescimento dos gastos públicos (Brasil, 2020).

Ainda sobre o ano de 2015, achado similar foi observado em Santos (2020). Segundo a autora, a crise financeira nas Universidades Federais no ano de 2015 estava diretamente ligada à crise econômica vivenciada no país em 2014. Em resposta, o governo realizou forte controle orçamentário em 2015 limitando as despesas dessas universidades. Em algumas universidades de sua amostra, mais de 50% do orçamento autorizados às despesas discricionárias foi contingenciado (Santos, 2020). Com isso, a crise financeira do Governo Federal refletida no orçamento das Universidades Federais, também foi visualizada no EB.

A partir de 2016, há uma queda no contingenciamento sofrido, no entanto é essencial inserir que houve uma queda de, aproximadamente, 21,4% das dotações discricionárias em relação ao ano de 2015.

Em continuidade à análise gráfica, lembra-se a singularidade do ano de 2020. Como já exposto, por meio do Decreto Legislativo nº 6/2020, o Congresso Nacional reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública. Portanto, nos termos do Artigo 65 da LRF, foi dispensado, até essa data, o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no Artigo 9º da referida legislação, tornando desnecessária o instituto do contingenciamento (STN, 2020). Sob os critérios estabelecidos para a presente análise quanto ao contingenciamento sob o enfoque orçamentário, esse ano foi eliminado da amostra, pois houve a liberação total do orçamento federal, sem o instrumento dos sucessivos decretos de contingenciamento (Barbosa & Rodrigues, 2021).

Apesar de o Governo Federal apresentar déficit primário a partir de 2014, não foram observados cortes orçamentários no EB.

Ao prosseguir a investigação sobre os montantes contingenciados, é essencial ressaltar um fenômeno dentro da Força: o curso de parte de suas despesas discricionárias. Ao longo dos últimos anos, algumas despesas discricionárias assumiram o caráter de “obrigatórias”, sendo ressalvadas de contingenciamentos. Inclusive, houve a inclusão de novas despesas discricionárias nesse grupo nos anos de 2020 e 2021. Essa rota complementa o entendimento da Figura 21, especialmente quanto a trajetória descendente dos contingenciamentos nos últimos anos da amostra.

Sobre esse achado, Andrade (2020), ao analisar as despesas discricionárias da Força, pontuou que houve um movimento de transição de algumas dessas a partir de 2010, amparando-se no Artigo 9º, §2º, da LRF, que prescreve que não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente e as ressalvadas pela LDO.

Em 2010, a ação orçamentária 2004 (despesas com assistência médica e odontológica aos servidores civis, empregados, militares e seus dependentes) passou a ser obrigatória. Com isso, a referida ação orçamentária passou a constar do rol taxativo da LDO, ou seja, consideradas despesas que não poderiam ser objeto de limitação de empenho, nos termos do Artigo 9º, §2º, da LRF, por constituírem obrigações constitucionais ou legais da União (Andrade, 2020).

Em 2014, as despesas com movimentação de militares das Forças Armadas passaram a situação de despesas obrigatórias, conforme Anexo III, da LDO de 2014 e assim não poderiam sofrer contingenciamentos por força do Artigo 9º, §2º, da LRF (Câmara dos Deputados, 2014; Andrade, 2020).

As despesas com alimentação de pessoal das Forças Armadas constaram, inicialmente, como despesas ressalvadas de contingenciamento na LDO de 2011. Na LDO de 2012 em diante passou a situação de obrigatória, dessa forma não poderiam sofrer contingenciamento, nos termos do Artigo 9º, § 2º, da LRF, por constituírem obrigações constitucionais ou legais da União (Câmara dos Deputados 2011 a 2014; Andrade, 2020).

As despesas com o fardamento das Forças Armadas passaram a fazer parte do conjunto de despesas que não seriam objeto de limitação de empenho de acordo com o Artigo 9º, § 2º, da LRF, por constituírem obrigações constitucionais ou legais da União a partir da LDO de 2013 (Câmara dos Deputados, 2013; Andrade, 2020).

Inspirada na pesquisa de Andrade (2020), realizou-se um levantamento das ações orçamentárias do EB ressalvadas de contingenciamentos em cada exercício financeiro, conforme disposto em cada LDO. A Tabela 33 resume esse levantamento.

Tabela 33

Despesas orçamentárias do EB ressalvadas de contingenciamento

Ano	Despesa
2010	<ul style="list-style-type: none"> • Despesas com assistência médica e odontológica aos militares e seus dependentes.
2011	<ul style="list-style-type: none"> • Despesas com assistência médica e odontológica aos militares e seus dependentes; e • Despesas com alimentação de pessoal das Forças Armadas.
2012	<ul style="list-style-type: none"> • Despesas com assistência médica e odontológica aos militares e seus dependentes; e • Despesas com alimentação de pessoal das Forças Armadas.
2013	<ul style="list-style-type: none"> • Despesas com assistência médica e odontológica aos militares e seus dependentes; • Despesas com alimentação de pessoal das Forças Armadas; e • Fardamento dos militares das Forças Armadas.
2014	<ul style="list-style-type: none"> • Despesas com assistência médica e odontológica aos militares e seus dependentes; • Despesas com alimentação de pessoal das Forças Armadas;

	<ul style="list-style-type: none"> • Fardamento dos militares das Forças Armadas; e • Movimentação de militares das Forças Armadas.
2015	<ul style="list-style-type: none"> • Despesas com assistência médica e odontológica aos militares e seus dependentes; • Despesas com alimentação de pessoal das Forças Armadas; e • Fardamento dos militares das Forças Armadas; e • Movimentação de militares das Forças Armadas.
2016	<ul style="list-style-type: none"> • Despesas com assistência médica e odontológica aos militares e seus dependentes; • Despesas com alimentação de pessoal das Forças Armadas; • Fardamento dos militares das Forças Armadas; e • Movimentação de militares das Forças Armadas.
2017	<ul style="list-style-type: none"> • Despesas com assistência médica e odontológica aos militares e seus dependentes; • Despesas com alimentação de pessoal das Forças Armadas; • Fardamento dos militares das Forças Armadas; e • Movimentação de militares das Forças Armadas.
2018	<ul style="list-style-type: none"> • Despesas com assistência médica e odontológica aos militares e seus dependentes; • Despesas com alimentação de pessoal das Forças Armadas; • Fardamento dos militares das Forças Armadas; e • Movimentação de militares das Forças Armadas.
2019	<ul style="list-style-type: none"> • Despesas com assistência médica e odontológica aos militares e seus dependentes; • Despesas com alimentação de pessoal das Forças Armadas; • Fardamento dos militares das Forças Armadas; e • Movimentação de militares das Forças Armadas.
2020	<ul style="list-style-type: none"> • Despesas com assistência médica e odontológica aos militares e seus dependentes; • Despesas com alimentação de pessoal das Forças Armadas; • Fardamento dos militares das Forças Armadas; • Movimentação de militares das Forças Armadas; • Atividades de registro e fiscalização de produtos controlados; • Implantação do Sistema de Defesa Estratégico ASTROS 2020; • Aquisição do blindado Guarani do Exército; e • Implantação do SISFRON.
2021	<ul style="list-style-type: none"> • Despesas com assistência médica e odontológica aos militares e seus dependentes; • Despesas com alimentação de pessoal das Forças Armadas; • Fardamento dos militares das Forças Armadas; • Movimentação de militares das Forças Armadas; • Atividades de registro e fiscalização de produtos controlados; • Implantação do sistema de defesa estratégico ASTROS 2020; • Aquisição do blindado Guarani do Exército; e • Implantação do SISFRON.

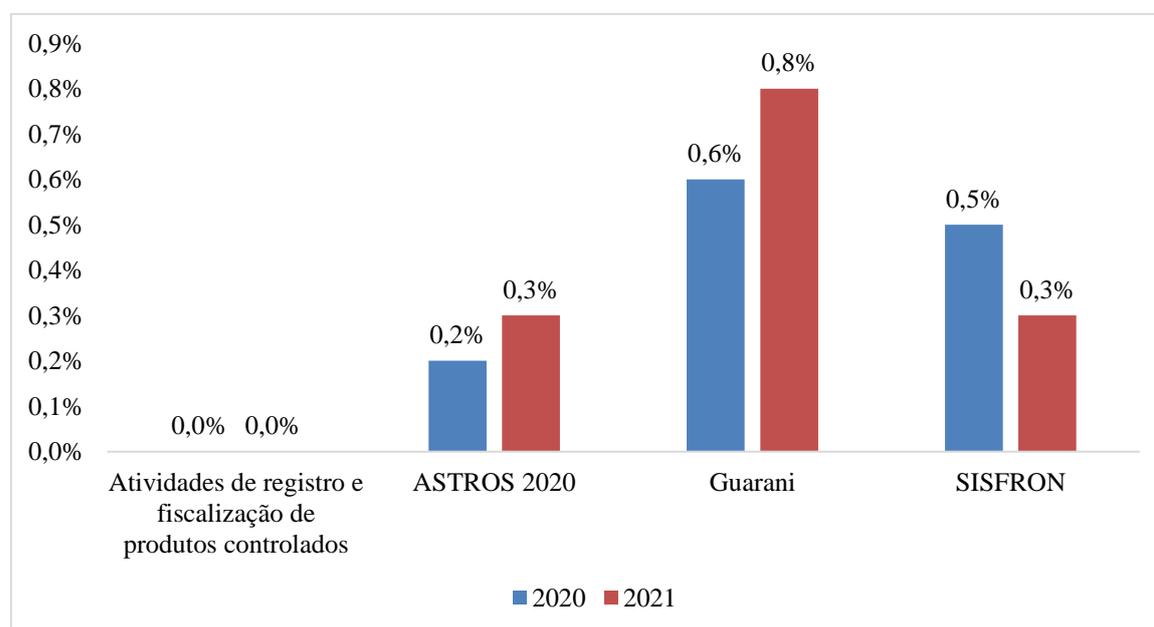
Nota. Fonte: Adaptado de Câmara dos Deputados (2010 a 2021).

Da leitura da Tabela 33, tem-se que a partir da LDO de 2020 foram inseridas outras despesas no rol daquelas que não poderiam sofrer contingenciamento, a saber: atividades de registro e fiscalização de produtos controlados (ação orçamentária 2919); implantação do sistema de defesa estratégico ASTROS 2020 (ação orçamentária 14LW); aquisição do blindado Guarani do Exército (ação orçamentária 14T4); e implantação do SISFRON (ação orçamentária 14T5). A ação orçamentária 2919 refere-se ao GND outras despesas correntes e as ações orçamentárias 14LW, 14T4 e 14T5 referem-se a alguns programas e projetos estratégicos que fazem parte do portfólio do EB. Em suma, essas despesas assumiram o caráter de “despesas obrigatórias” apesar de tecnicamente permanecerem como discricionárias.

Com a finalidade de demonstrar o impacto da inclusão de despesas discricionárias do EB no rol de despesas ressaltadas de contingenciamento, a Figura 22 ilustra a participação percentual da dotação autorizada de cada uma dessas despesas nos anos de 2020 e 2021 em relação a dotação autorizada de seu respectivo exercício.

Figura 22

Participação percentual das despesas discricionárias ressaltadas de contingenciamentos



Nota. % da dotação atualizada total. Fonte: Adaptado do SIOP (2020 e 2021).

Depreende-se da Figura 22 que, além das despesas obrigatórias, um montante adicional de 1,3% (ASTROS 2020 – 0,2%; Guarani – 0,6%; e SISFRON – 0,5%) e 1,4% (ASTROS 2020 – 0,3%; Guarani – 0,8%; e SISFRON – 0,3%) da dotação atualizada do EB estava ressaltado de contingenciamentos nos anos de 2020 e 2021 respectivamente.

Em complemento, as despesas discricionárias relacionadas com as atividades de registro e fiscalização de produtos controlados não apresentaram montantes estatisticamente significativos para esta pesquisa nos anos de 2020 e 2021.

Considerando esses percentuais isoladamente (1,3% e 1,4%), é possível chegar a uma falsa conclusão de insignificância desses, entretanto é mister considerar a estrutura das despesas obrigatórias do EB nos anos de 2020 e 2021.

Aproximadamente, 92,0% e 94,1% das despesas alocadas ao EB nas LOA de 2020 e 2021, respectivamente, estavam relacionadas às despesas obrigatórias, o que já representa uma fatia significativa do orçamento da Força (SIOP, 2020 e 2021). Alocar mais despesas orçamentárias com viés “obrigatório” apresenta efeitos positivos e negativos que são abordados a seguir.

Andrade (2020) destacou que as despesas obrigatórias e aquelas ressalvadas de contingenciamento no âmbito do EB asseguram a execução orçamentária das atividades vinculadas a tais despesas, bem como garantem a continuidade dos projetos e programas estratégicos do EB, quando dispostas no conjunto de despesas ressalvas de contingenciamentos.

Particularmente sobre as ações orçamentárias obrigatórias, pontua-se que, na área de recursos humanos, garantem o pagamento de pessoal e a assistência de saúde a militares da ativa, inativos, pensionistas e funcionários civis (Andrade, 2020).

A vivência nacional, característica da carreira militar, também é assegurada, pois a ação orçamentária referente à movimentação de pessoal também é de natureza obrigatória (Andrade, 2020).

A alimentação de pessoal (rancho), fundamental para o emprego do EB, é outra área atendida pela ação orçamentária obrigatória. Nesse sentido, a efetivação da ação orçamentária relativa à alimentação de militares em rancho possibilitou que a aquisição de gêneros ocorresse de forma constante e contínua, impedindo restrições no fluxo de suprimentos e possibilitando que os militares recebessem uma alimentação na quantidade adequada e com qualidade superior, na medida em que a constância e a continuidade dos recursos favorecem a gestão do planejamento das aquisições, bem como a realização de certames licitatórios melhor elaborados (Andrade, 2020).

Já as despesas com aquisição dos fardamentos constituem-se no conjunto de uniformes, roupa branca e roupa de cama fornecidos ao militar na ativa de graduação inferior a terceiro-sargento, como são despesas protegidas de contingenciamentos, garantem o fluxo contínuo desses suprimentos para a tropa (Andrade, 2020).

Especificamente para as despesas discricionárias ressalvadas de contingenciamento como visualizado nas LDO dos anos de 2020 e 2021, a continuidade e a constância orçamentária possibilitam, entre outros aspectos, o cumprimento dos prazos planejados para implementação dos projetos e programas estratégicos envolvidos, favorecendo a formulação de contratos mais vantajosos, bem como criando condições favoráveis ao crescimento e consolidação de uma indústria de Defesa Nacional (Andrade, 2020).

Mormente, a inclusão de despesas de programas e projetos estratégicos ao conjunto de despesas ressalvadas de contingenciamento auxilia no cumprimento dos princípios para o orçamento de defesa, ou seja, estabilidade, regularidade e previsibilidade e possibilitam a continuidade desses componentes do portfólio do Exército que são de grande importância para a defesa do extenso território brasileiro (Brasil, 2020).

Ademais, o corte do orçamento destinado à parte desse portfólio pode ser traduzida em perda de produção da Base Industrial de Defesa, afetando de forma negativa a arrecadação, diminuindo a massa de salários, tendo em vista o fechamento de diversos postos de trabalho, diminuindo, em última instância o PIB brasileiro, impactando, também, no atraso do desenvolvimento tecnológico em âmbito nacional (Assis, 2019).

Esse aspecto pode ser relacionado com a OND-7 - Promover a autonomia produtiva e tecnológica na área de defesa, que possui como estratégias de defesa vinculadas a promoção da sustentabilidade da cadeia produtiva da Base Industrial de Defesa e o fortalecimento da ciência de tecnologia de defesa (Ministério da Defesa, 2016).

Relembra-se que mesmo havendo a previsão, na LDO de 2020, de ressaltar despesas discricionárias do EB de contingenciamentos, a vigência do Decreto Legislativo nº 6/2020 restringiu a variável do contingenciamento no Governo Federal.

Em complemento, há estudos institucionais com a pretensão de outras despesas discricionárias, especificamente, despesa com munição e despesas com fiscalização de produtos controlados tornarem-se despesas obrigatórias (Secretaria de Economia e Finanças do Exército - SEF, 2021).

Essa pesquisa insere que ressaltar parte das despesas discricionárias de contingenciamento (especialmente os programas e projetos estratégicos) bem como aumentar o escopo de despesas obrigatórias auxilia na evolução tecnológica e doutrinária da Força, bem como apoia a manutenção das atividades em nível que permita o emprego efetivo das tropas. Avigora-se um dos pressupostos básicos da Defesa Nacional no Brasil, conforme apresentando no referencial teórico: buscar a regularidade orçamentária-financeira para o

Setor de Defesa (ED-5), ajuda a assegurar a capacidade de defesa para o cumprimento das missões constitucionais da Força (OND II).

Todavia, essas despesas com caráter obrigatório (as obrigatórias em si e despesas ressalvadas) podem ser compreendidas como uma forma de tornar o orçamento do EB mais rígido, desestimulando novos investimentos por ser tratar de despesas discricionárias e comprimindo mais aquelas outras despesas discricionárias não ressalvadas de contingenciamento.

Tal possibilidade supracitada é reforçada dado que análise preliminar realizada pela organização referente ao orçamento para 2022 previu a possibilidade de redução em torno de 8% para as despesas discricionárias. O documento incluiu ainda que a permanência de ações orçamentárias referentes ao Guarani, ASTROS 2020, SISFRON e de fiscalização de produtos controlados no rol das despesas ressalvadas no Orçamento Geral da União, favorece o tratamento diferenciado e prioritário dentro das despesas discricionárias e nas negociações externas (SEF, 2021).

No entanto, esta pesquisa destaca que é necessário investigar a situação relatada e seus respectivos reflexos além da Força. Dada a estrutura orçamentária do EB marcada por altos volumes de despesas obrigatórias, inserir e manter caráter obrigatório para parte das despesas discricionárias auxilia no efeito de aumento de rigidez orçamentária da Força e por consequência do Governo Federal.

Alinhada a essa ideia, insere-se a Mensagem Presidencial nº 569, de 11 de novembro de 2019, que vetou alguns dispositivos da LDO de 2020, entre eles o aumento qualitativo de despesas ressalvadas de contingenciamento. O documento presidencial ao abordar o fenômeno, ditou que não permitir contingenciamentos de grupos adicionais de despesas tem por efeito elevar o nível de “despesas obrigatórias” e reduzem o espaço fiscal das despesas discricionárias, além de restringir a eficiência alocativa do Poder Executivo na implementação das políticas públicas (Presidência da República, 2019).

Ademais, a inclusão contribui para a elevação da rigidez do orçamento, dificultando não apenas o cumprimento da meta fiscal como a observância do Novo Regime Fiscal, estabelecido pelo Teto de Gastos, e da Regra de Ouro. O não cumprimento dessas regras fiscais, ou mesmo a mera existência de risco de não cumprimento, poderia provocar insegurança jurídica e impactos econômicos adversos para o País, tais como elevação de taxas de juros, inibição de investimentos externos e elevação do endividamento (Presidência da República, 2019).

Detalhando esse efeito, tem-se que aumentar o rol de despesas com viés de obrigatórias de modo a evitar contingenciamentos pode tornar os ajustes das contas do Governo Federal mais difíceis, bem como pode submeter outros ministérios/órgãos a ajustes mais ferrenhos, pois, a exemplo, continuará a existir uma Meta de Resultado Primário a ser atendida, o instrumento orçamentário contingenciamento e demais preceitos referentes à política fiscal.

O cenário apresentado foi discutido por Silveira (2014) que dispôs que a prática do contingenciamento tem forçado a criação de “suborçamentos” no Governo Federal, conforme interesses específicos, podendo-se afirmar que há uma disputa por ressaltar do contingenciamento algumas categorias de despesas discricionárias para que sejam de fato executadas. Tal prática demonstra que as despesas não ressaltadas na LDO terão menor possibilidade de serem realizadas.

Nesse escopo, diferentes categorias conforme a possibilidade de execução podem ser identificadas: o orçamento das despesas obrigatórias (obrigações legais e constitucionais), o orçamento das demais despesas ressaltadas (se a LDO assim fixar e não houver veto) e o orçamento sujeito ao contingenciamento (Silveira, 2014).

Considerando o exposto nesta seção, um dos achados da presente pesquisa é que o efeito da gestão Meta de Resultado Primário no que se refere ao contingenciamento (não disponibilização do orçamento total autorizado) vem sendo minimizado ao longo dos anos no EB. Em parte, pela inclusão de despesas discricionárias no rol de despesas ressaltadas de limitação de empenho na LDO de cada ano e pela trajetória de algumas despesas que se tornaram obrigatórias.

Ressalva-se que o presente estudo não tem a finalidade de defender ou criticar as despesas da Força que são ressaltadas, mas sim demonstrar o cenário dos contingenciamentos no Exército enquanto reflexo da dinâmica da gestão da Meta de Resultado Primário. Expor uma opinião sobre esse cenário demanda pesquisas aprofundadas sobre o tema dado que os reflexos devem ser analisados com profundidade tanto no EB quanto em relação as demais estruturas públicas do Governo Federal visto que, supostamente, efeitos serão visualizados nas despesas discricionárias não ressaltadas de contingenciamentos dentro da Força, em outras instituições públicas do Governo Federal e, em última instância, no equilíbrio fiscal da esfera federal.

Poucas pesquisas acadêmicas penetram essa temática, tampouco foram encontrados estudos que abordem uma instituição em particular e suas consequências considerando todo a estrutura de determinado nível estatal. Com isso, insere-se esse aspecto como possibilidade de pesquisa futura.

Um outro ponto a ser considerado nessa discussão e que poderia minimizar os aspectos relacionados ao contingenciamento e em complemento à gestão da Meta de Resultado Primário é o contingenciamento por programa. Nunes (2010) insere que, no PPA, a despesa pública é organizada por programa, de modo a manter essa lógica o contingenciamento deveria prosseguir por programa e não por organização pública como se observa atualmente. Nessa perspectiva, não basta definir o resultado pretendido por programa no PPA, é preciso perseguir até o final do ciclo de gestão, inclusive na gestão do contingenciamento.

Outro ponto abordado pela autora é a necessidade de incluir critérios mais rigorosos para alocação de novas dotações no orçamento seguinte e com prioridade para investimentos já iniciados. É razoável estabelecer prioridade na alocação orçamentária para um investimento que já tenha iniciado a fim de evitar investimentos inacabados (Nunes, 2010). A exemplo, o EB possui despesas discricionárias com necessidade de execução orçamentária além de um exercício orçamentário como programas e projetos estratégicos. Uma alternativa observada para “garantir” a execução dessas despesas foi a inserção de parte desses programas e projetos no rol de despesas discricionárias ressalvadas de contingenciamentos.

Sendo assim, não é condizente “culpar” a regra fiscal pelo que acontece no sentido de promover contingenciamentos. Sugere-se que a raiz da questão está relacionada a forma como o processo orçamentário é conduzido em âmbito federal e, em consequência, na gestão posterior do orçamento; e na estrutura de despesas existentes. Dada a necessidade de restringir essa pesquisa, sugere-se que esses pontos sejam debatidos em pesquisas futuras.

Dado ao exposto nesta subseção, é possível estabelecer que há uma relação entre a execução orçamentária da Força e a dinâmica da Meta de Resultado Primário. Apesar dos orçamentos autorizados das despesas discricionárias serem totalmente liberados nos últimos anos, observou-se gestões no sentido de aumentar o rol de despesas com fundamento de obrigatórias. De outro ponto de vista, essa rigidez no orçamento pode causar impactos em demais despesas discricionárias não ressalvadas de cortes orçamentários da Força e/ou de outros órgãos públicos, refletindo no serviço público a ser entregue à sociedade.

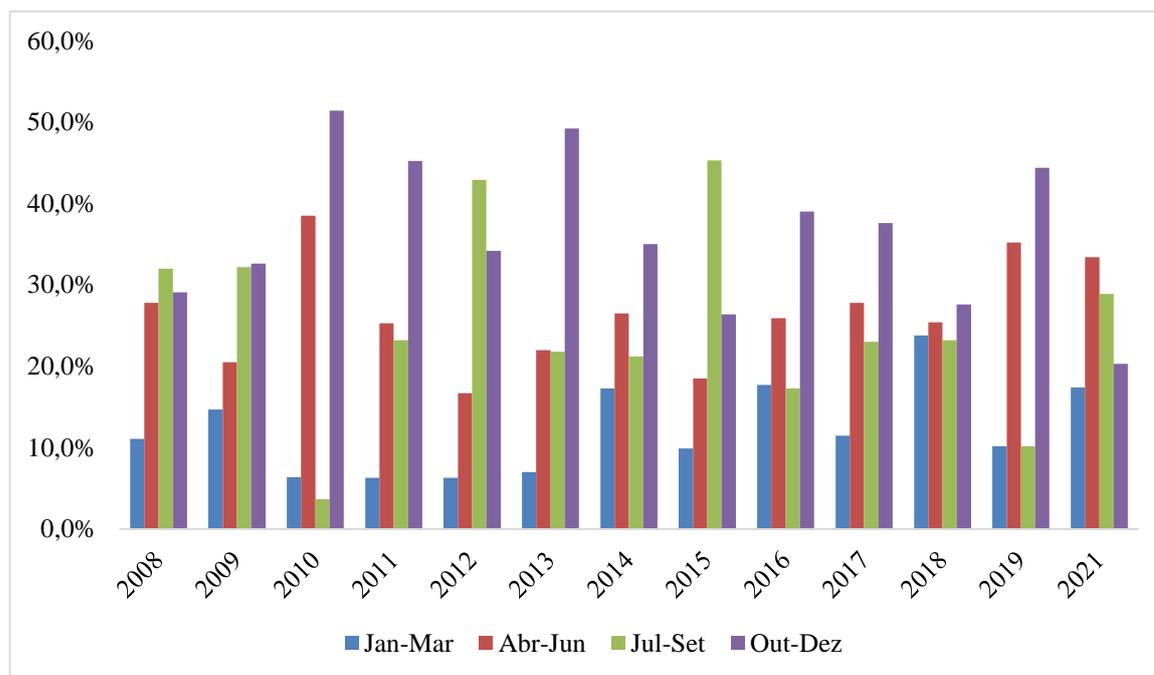
Além do mais, reduzir o escopo de flexibilização por meio de despesas discricionárias pode até mesmo estimular a continuidade de manobras do Governo Federal de modo a atingir determinada Meta de Resultado Primário e/ou a edição de leis e decretos alterando o resultado primário por motivos diversos da acomodação de eventos econômicos.

4.2.4.2 Descontingenciamentos no último trimestre do exercício financeiro

A Figura 23 identifica os empenhos efetuados em cada trimestre dos exercícios compreendidos entre os anos de 2008 a 2021 referente às despesas discricionárias.

Figura 23

Despesas empenhas por trimestre no período de 2008 a 2021



Nota. % em relação ao total das despesas discricionárias empenhadas. Fonte: Adaptado de TG (2008 a 2021).

Segundo a Figura 23, relativizando a limitação de empenho em cada trimestre por meio dos empenhos realizados, tem-se que os maiores percentuais empenhados ocorrem nos últimos trimestres de cada ano da amostra. Em todo os anos, mais da metade das despesas discricionárias empenhadas ocorreram no segundo semestre, exceto no ano de 2021, em que o percentual encontrado foi de 49,2% do total das despesas discricionárias empenhadas.

Esse achado de pesquisa pode ser explicado pela tentativa do Governo Federal de alcançar a meta fiscal relacionado ao resultado primário logo nos primeiros meses do ano, com isso restringe o volume de empenho (foco da presente análise) nos primeiros meses do ano. Próximo ao final do ano, já com a meta alcançada, há um liberação relevante de recursos, descomprimindo os empenhos (Queiroz, 2020).

Dado esses achados de pesquisa, observou-se que ao longo dos anos há um efeito de rolagem do orçamento para o final do exercício. Esse achado de pesquisa é similar ao de Cavalcanti (2018), Barros (2020) e Queiroz (2020).

Barros (2020), ao tratar especificamente de ações orçamentárias discricionárias relacionadas a pesquisa, desenvolvimento e inovação no âmbito do EB, identificou que há liberações significativas nos últimos meses do ano. Como essas ações orçamentárias estão relacionadas com pesquisa e desenvolvimento, necessitam de maior tempo hábil visto os estágios da despesa a serem percorridos e a complexidade das contratações desse tipo que dependem de análises e interpretações técnico-jurídicas refinadas que, por essa razão, demandam mais tempo para a finalização dos processos relacionados.

Esse pensamento pode abranger, de modo geral, as contratações de defesa, pois devido à complexidade que muitas envolvem como necessidade de aquisição de munições e fardamentos, demandam um tempo maior para que os procedimentos administrativos pertinentes ocorram.

Cavalcanti (2018) ao discutir as motivações para a inscrição de RP na Administração Pública Federal citou que é comum descomprimir os empenhos nos últimos meses do ano. Com isso, sugere-se que o fenômeno observado no EB está em consonância com o que acontece no Governo Federal, destacando-se que em todo o período, em média, houve empenho de 61,3% das despesas discricionárias no último semestre, em contraponto a média no primeiro semestre foi 38,7%; e 36,3% no último trimestre.

Em continuidade à interpretação gráfica e considerando todos os trimestres analisados, é possível afirmar que a execução do orçamento relacionado às despesas discricionárias não apresenta um padrão linear entre os exercícios devido, por hipótese, aos descontingenciamentos ocorridos ao longo de cada exercício.

Outro ponto a ser considerado nessa análise é que o exercício muitas vezes se inicia sem a aprovação da LOA por parte do Poder Legislativo contribuindo para o padrão não linear observado (Queiroz, 2020; Barros, 2020).

Dada a apresentação da situação no EB, é relevante tecer alguns comentários sobre reflexos apresentados pela literatura acadêmica sobre esses descontingenciamentos tardios.

Possibilidade de contratações não alinhadas ao planejamento estratégico, pois os gestores têm o interesse em não perder o orçamento em vigor ou reduzir o orçamento futuro dado que há uma cultura de orçamento incremental na Administração Pública Federal (Cavalcanti, 2018, Barros, 2020). Logo, as obrigações contraídas pela Administração Pública junto aos fornecedores no final do ano são, por vezes, decorrentes de contratações sem planejamento, pois o gestor se apressa em empenhar toda a dotação disponível antes do fim do exercício, evitando perder recursos (Santos, 2020).

Ao possuir o orçamento sob sua responsabilidade autorizado no início do ano, o gestor reúne mais condições para alcançar as metas e os objetivos referentes ao planejamento orçamentário e estratégico do seu órgão e avalia melhor a conveniência das aquisições e contratações pretendidas.

A cultura de significativos descontingenciamentos próximos ou ao final do exercício financeiro demanda atenção à elaboração do planejamento orçamentário do órgão por parte dos gestores competentes. Há uma situação de imprevisibilidade, tendo em vista que, não raro, o orçamento descontingenciado pode ser novamente bloqueado, recolhido ou “cortado”, a depender do equilíbrio fiscal buscado pelo Poder Executivo, o responsável pela execução do orçamento fica, em boa medida, limitado em relação ao montante ou o momento pelo qual seu órgão será contemplado com os recursos previstos na própria LOA (Barros, 2020).

No entanto, a prática de concentração de empenhos ao final do ano não é exclusiva do Brasil. Tal afirmação baseia-se no estudo de Liebman e Mahoney (2017).

Nesse aspecto, os autores pesquisaram sobre as compras do Governo Federal dos Estados Unidos ao final do ano. Ao testar suas hipóteses de pesquisa sobre esses gastos, comprovaram que há uma onda de gastos ao final do ano. Gastos na última semana do ano é 4,9 vezes maior do que a média semanal do resto do ano. Em segundo, identificaram que as contratações são de qualidade substancialmente inferior, dado os incentivos para os gestores se apressarem em gastar os recursos (Liebman & Mahoney, 2017). Na literatura nacional, não foram encontradas pesquisas que evidenciassem empiricamente a queda de qualidade das contratações realizadas por instituições públicas ao final do exercício em decorrência dos contingenciamentos. Dessa forma, esta pesquisa insere esta temática como proposta de pesquisa futura.

Por fim, considerando o quadro de descontingenciamentos ao final do ano no Governo Federal, ocasionando concentração significativa de empenhos realizados, Cavalcanti (2018), Queiroz (2020), Barros (2020) e Barbosa e Rodrigues (2021) indicaram que essa rolagem é uma externalidade relevante para o planejamento das contratações públicas.

Outro reflexo potencial da liberação tardia de movimentação e empenho é a inscrição de despesas em RP dado o tempo insuficiente para percorrer todas as fases da despesa (Cavalcanti, 2018; Queiroz, 2020; Barbosa & Rodrigues, 2021).

Como alternativa para transpor essa barreira no âmbito do EB, Barros (2020) expõe como possibilidade a situação em que parte das ações discricionárias do Exército por ele estudadas fossem convertidas em ações orçamentárias com caráter obrigatório de modo a não sofrer contingenciamentos.

No entanto, considerando parte do referencial teórico e documental analisado para esta pesquisa, contrapõe-se essa visão, pois a alternativa apresentada tem como um de seus reflexos, o aumento da rigidez do orçamento reservado para o EB e, nessa esteira, por hipótese, do orçamento federal.

Dada a externalidade inerente à baixa previsibilidade das disponibilidades orçamentárias, como reflexo das liberações de limite e movimentação e empenho, há possibilidades que podem ser consideradas pelas instituições: refletir sobre o uso de ferramentas largamente empregadas em planejamento estratégico, a partir da consideração do planejamento como um processo. Enxergar o planejamento como um processo contínuo, gera uma possibilidade de responder aos dilemas contemporâneos focando em múltiplas variáveis (Barbosa & Rodrigues, 2021).

Dado o exposto, assume-se que o acúmulo de empenhos nos últimos semestres e trimestres de cada ano analisado poderia ser em virtude principalmente da mecânica dos descontingenciamentos e por extensão da gestão da Meta de Resultado Primário. No entanto, ressalta-se que devido a riqueza que a temática orçamento envolve, os descontingenciamentos não são os únicos responsáveis pelos acúmulos de empenhos nos meses finais do ano, porém auxiliam na compreensão do panorama macro que acontece nas instituições.

Ademais, apesar de se observar uma tendência de descontingenciamentos ao final do anos no EB, materializada pela figura dos empenhos tardios, entende-se que os decretos de contingenciamento ao longo do ano são essenciais para a flexibilização da política fiscal no Governo Federal visto o cenário de imprevisibilidade que as contas públicas estão inseridas. Porém, compreende-se que parte dos reflexos negativos dos descontingenciamentos tardios, bem como a visão deturpada deste instrumento são frutos da má gestão fiscal federal, sendo esta o verdadeiro risco para o EB e, de modo geral, para as organizações públicas. Os reflexos negativos poderiam ser minimizados, principalmente, se o processo orçamentário fosse conduzido primando pela fidedignidade da situação fiscal e, assim, respeitando a realidade das contas públicas, apresentando uma Meta de Resultado Primário mais condizente com a realidade.

4.2.4.2 Execução orçamentária e inscrição em Restos a Pagar

Com a finalidade de verificar a correlação entre as liberações de empenho e a inscrição de valores em RPNP, calculou-se o Coeficiente de Correlação de Pearson. Conforme primeiro objetivo específico, foram observados RPNP inscritos para as despesas com pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes e investimentos.

Os dados analisados na correlação foram pertinentes às despesas discricionárias, logo excetuaram-se as despesas com pessoal e encargos sociais, pois o gestor não possui discricionariedade em relação a essas despesas, bem como não são o foco do fenômeno do contingenciamento.

Relembrando o exposto nos procedimentos metodológicos, verificou-se, em um primeiro momento, a correlação entre a execução orçamentária das despesas discricionárias do ano com os RPNP inscritos em cada exercício financeiro. As variáveis estudadas foram as seguintes:

Valores independentes: (x) – Despesas discricionárias empenhadas de 2008 a 2021.

Valores dependentes: (y) – Despesas discricionárias inscritas em RPNP de 2008 a 2021.

A Tabela 34 apresenta o conjunto de dados pertinentes às variáveis independentes (x) e dependentes (y) e o respectivo Coeficiente de Correlação de Pearson obtido.

Tabela 34

Dados das variáveis dependentes e independentes

Ano	Recursos orçamentários empenhados	Valores inscritos em RPNP
2008	3.809,6	520,2
2009	4.734,1	622,1
2010	4.614,7	1.238,1
2011	5.210,3	1.818,3
2012	7.053,6	2.109,1
2013	4.891,3	4.130,6
2014	3.971,5	2.325,6
2015	2.803,5	1.024,1
2016	2.715,0	620,6
2017	3.439,0	665,8
2018	3.343,2	1.317,8
2019	3.306,9	956,6
2021	2.487,9	1.080,7
Coeficiente de Pearson	0,48	

Nota. R\$ milhões de 2021. Fonte: TG (2008 a 2021).

O resultado apurado do Coeficiente de Correlação de Pearson entre as variáveis apresentadas foi 0,48. Segundo Levine et al. (2013), o índice apurado apresentando valor positivo, significa que quando a variável (x) cresce, a variável

(y) apresenta o mesmo comportamento. Contextualizando, tem-se que o comportamento dos RPNP inscritos em relação às despesas discricionárias empenhadas no exercício ocorreram de modo diretamente proporcional.

Interpretando o coeficiente obtido com base em Shimakura (2006), há uma correlação moderada entre as variáveis. De acordo com Vasconcelos (2018) e Queiroz (2020), o propósito de analisar o grau de relação estabelecido entre os RPNP inscritos e a execução orçamentária da Força é possibilitar a interpretação sobre de que maneira os RP se comportam em detrimento à execução do orçamento do exercício, dando base para definição do diagnóstico da execução orçamentária do EB. Portanto, confirma-se que a execução orçamentária se relaciona diretamente com a inscrição de RPNP, porém de forma moderada.

Com base na relação moderada entre as variáveis, análise posterior foi realizada a fim de verificar a correlação entre os empenhos no último semestre e trimestre de cada exercício e os RPNP inscritos. Os montantes dos recursos orçamentários discricionários empenhados nos recortes temporais apresentados assumiram o conjunto de dados da variável (x), enquanto os RPNP inscritos permaneceram como variável (y). A seguir apresentam-se as variáveis independentes e dependentes respectivamente.

Valores independentes: (x) – Despesas discricionárias empenhadas no último semestre/trimestre de 2008 a 2021.

Valores dependentes: (y) – Despesas discricionárias inscritas em RPNP de 2008 a 2021.

Tabela 35

Dados das variáveis dependentes e independentes

Ano	Empenhos no último semestre de cada ano	Empenhos no último trimestre de cada ano	Valores inscritos em RPNP
2008	2.356,2	1.119,6	520,2
2009	3.098,3	1.560,1	622,1
2010	2.604,4	2.429,8	1.238,1
2011	3.610,9	2.388,2	1.818,3
2012	5.484,6	2.432,5	2.109,1
2013	3.519,1	2.438,1	4.130,6
2014	2.281,0	1.421,2	2.325,6
2015	2.038,6	750,3	1.024,1
2016	1.542,5	1.069,3	620,6
2017	2.105,5	1.306,9	665,8

2018	1.713,9	932,3	1.317,8
2019	1.873,2	1.523,3	956,6
2021	1.224,8	505,0	1.080,7
Coefficiente de Pearson	0,50	0,58	

Nota. R\$ milhões de 2021. Fonte: TG (2008 a 2021).

Consoante a Tabela 35, para os empenhos das despesas discricionárias no último semestre em relação ao RPNP inscritos obteve-se coeficiente de correlação 0,50, o que representa uma correlação positiva moderada entre as variáveis. Achado similar foi obtido ao considerar as despesas discricionárias empenhadas no último trimestre, pois obteve coeficiente de correlação 0,58, correlação positiva moderada.

A investigação exposta agrega conhecimento para fins de compreensão da execução orçamentária do EB e os RPNP inscritos, todavia não prova que existe um efeito de causa e efeito entre as variáveis (Levine et al., 2013).

No entanto, os resultados ora expostos sobre os Coeficientes de Correlação encontram respaldo no referencial teórico base desta pesquisa ao demonstrar uma relação direta entre a execução orçamentária e a inscrição de RP. Como a Meta de Resulta Primário implica na limitação de empenho ao longo do exercício e, potencialmente, nos empenhos realizados (execução orçamentária), poder-se-ia afirmar que há uma relação moderada, no âmbito do EB, entre a liberação de movimentação e empenho e os RPNP.

Acrescenta-se que a motivação da inscrição em RPNP não é objetivo desta pesquisa, tampouco as correlações apresentadas esgotam as causas para a sua inscrição. Com a finalidade de verificar a relação causa e efeito entre as variáveis ora expostas são necessárias análises aprofundadas sobre a temática, o que não foi possível em virtude da necessidade de delimitação desta pesquisa.

5 CONCLUSÃO

A política pública de Defesa Nacional é tão importante quanto qualquer outra, desse modo o orçamento a ela reservado merece os mesmos cuidados que aquele dedicado às outras áreas governamentais, como saúde e educação.

As Forças Armadas possuem seus objetivos estratégicos na PND e na END. No entanto, para que o Exército, assim como as demais Forças, sejam capazes de cumprir o previsto nessas documentações dependem de uma estrutura orçamentária que o auxilie a tornar-se capaz e pronto para cumprir suas atividades pertinentes à Defesa Nacional e a enfrentar desafios intrínsecos a essa temática.

Com isso, o presente estudo expôs como objetivo geral investigar a relação da execução orçamentária do Exército Brasileiro com a Regra de Ouro e com a Meta de Resultado Primário no período de 2000 a 2021.

Entre os principais achados de pesquisa no primeiro objetivo específico, contemplou-se que as dotações atualizadas apresentam uma tendência de crescimento real no valor orçado ao longo do período de pesquisa. No entanto, ao considerar os últimos anos, parte do orçamento federal reservado ao EB não apresentou aumentos significativos, demonstrando uma tendência à estabilidade do orçamento. Esse aspecto pode ser explicado pela cultura brasileira de resolução pacífica de controvérsias internacionais.

Considerando os créditos adicionais abertos, identificou-se um aumento significativo nos anos de 2020 e 2021, justificado pelas programações condicionadas previstas para a Força nas LOA correspondentes. Ainda sobre a estrutura orçamentária, o período de pesquisa foi marcado por percentuais elevados destinados a custear despesas obrigatórias, ao passo que, uma fatia reduzida foi vinculada a despesas discricionárias. Em média, 13,3% das despesas empenhadas, no período, estavam relacionadas a despesas discricionárias, enquanto, 86,7%, aproximadamente, estavam associadas a despesas obrigatórias. A análise promovida sobre essas despesas expôs um quadro de rigidez orçamentária no âmbito do EB, sendo similar, de modo geral, ao contemplado nas demais instituições federais ao apresentar um aumento dos gastos obrigatórios e uma compressão dos discricionários. Inclusive, esse cenário é próximo ao encontrado em outras Forças Armadas da América do Sul.

Sobre as emendas parlamentares, de 2014 a 2021, foram voltadas a gastos com investimentos e outras despesas correntes. No entanto, a baixa participação desse instrumento parlamentar em relação ao orçamento total do EB demonstra que a participação do Poder Executivo é predominante na elaboração do orçamento do Exército.

Sobre os RP inscritos, delineou-se um quadro de predominância de inscrição de Restos a Pagar Não Processados, concentrados em despesas discricionárias (investimentos e outras despesas correntes). A análise dos Relatórios de Gestão direcionam a motivações internas como complexidade inerente às compras de Defesa Nacional e contratações marcadas pela plurianualidade e externas da organização, a exemplo de atraso na aprovação de leis orçamentárias e descentralizações orçamentárias e financeiras desprovidas da necessária tempestividade.

No segundo objetivo específico, viu-se que o cumprimento da Regra de Ouro apresenta diferentes resultados, ao se debruçar na definição prevista na Carta Constitucional e na metodologia exposta pela STN. A diferença é atribuída, essencialmente, a variável VSD que pode estar sendo utilizada pelo Governo Federal como instrumento contábil de ilusão fiscal para maquiar o cumprimento do previsto na regra, visto que na ausência desta variável, a regra fiscal estaria sendo descumprida deste o ano de 2015. Tal aspecto pode reduzir a transparência do resultado fiscal de cumprimento/descumprimento da regra fiscal e da credibilidade do Estado, visto ser o responsável pela gestão fiscal da regra.

Outro aspecto observado na dinâmica da regra fiscal foi a constituição das programações condicionadas no Orçamento Geral da União a partir do ano de 2019, o que evidencia, além da quebra do espírito da Regra de Ouro, que a estrutura de despesas correntes não cabem no orçamento atual, havendo a possibilidade de endividamento para seu custeio. Em outras palavras e considerando o período de pesquisa, o Governo Federal não possuiria as condições necessárias de manter o que tem, sem recorrer a empréstimos para tanto. Grosso modo, há endividamento para o custeio das despesas relativas à máquina pública cuja conta será paga pelas gerações futuras, quando o mais correto seria indicar que a conta das despesas de capital, especialmente investimentos, seria dividida pelas gerações atuais e futuras, já que ambas usufruiriam desses gastos. Ademais, a utilização de manobras contábeis como as evidenciadas na análise executada (variação da subconta da dívida e programações condicionais) auxiliam a desconstruir a ideia de transparência fiscal, pilar da LRF e a credibilidade no governo, impactando na confiança de investidores na economia brasileira.

Entendendo as programações condicionadas enquanto reflexo da dinâmica da Regra de Ouro, viu-se que essa variável alcançou parte do orçamento reservado ao EB nos anos de 2020 e 2021. Carregando consigo os vieses da imprevisibilidade e da incerteza, apontou-se que esse instrumento orçamentário se relacionava a parte significativa das despesas com a folha de pagamento e outras despesas correntes, abrangendo assim desde as remunerações de militares ativos, inativos e pensionistas até parte dos projetos voltados a modernização e

atividades relacionadas à manutenção da operacionalidade. Com isso, a composição das programações condicionadas englobava atividades de relevante papel para a Força que caso não atendidas por meio da aprovação dos créditos adicionais aprovados pelo Congresso Nacional com a necessária tempestividade e nos montantes apresentados na LOA, por hipótese, impactariam a atividade fim do EB, que em última linha pode ser resumida como a entrega de serviços relativos à Defesa Nacional ao cidadão brasileiro.

Ademais, foram pontuadas ações e planejamentos da Força no sentido de minimizar suas despesas correntes, especialmente, no tocante à diminuição do efetivo das tropas, o que tende a diminuir a folha de pagamento dos ativos e, no longo prazo, minimiza as despesas com inativos e pensionistas. De modo geral, a iniciativa da organização tem o potencial de auxiliar no atual desequilíbrio corrente, vislumbrando na análise da dinâmica da Regra de Ouro.

Com isso, a execução orçamentária do EB tem relação com a dinâmica da Regra de Ouro, seja do ponto de vista da previsão de montantes significativos de programações condicionadas compondo seu orçamento nos anos de 2020 e 2021, seja como órgão público que possui elevado percentual de despesas correntes contribuindo com o desequilíbrio corrente do Governo Federal, de acordo com o avistado no lapso temporal de pesquisa.

Sobre o terceiro objetivo específico, apurou-se que o Governo Federal apresenta resultado primário deficitário desde o ano de 2014. Aluminado outros pontos da gestão da Meta de Resultado Primário, viu-se que a mudança da meta de resultado estabelecida na LDO por meio de decretos e leis dentro do exercício de referência é uma constante. Esse aspecto resulta em um distanciamento entre a meta inicial e a efetivamente aferida. Sublinha-se que, em 2018 e 2019, houve uma maior proximidade entre os resultados esperados e os efetivos, o que sugeriu uma mudança na política fiscal adotada para esses exercícios, porém diferenças significativas entre as metas retomaram à série histórica nos anos de 2020 e 2021, possivelmente em razão da pandemia de Covid-19.

Em suma, a investigação promovida descortinou um quadro de mudanças frequentes inseridas na gestão da regra fiscal em comento, o que pode tenderia, mais uma vez, ao não avanço na transparência da gestão fiscal e com isso impactar na credibilidade dos resultados primários apresentados ano a ano pelo Governo.

No tocante à relação com a execução orçamentária do EB e tendo como parâmetro o limite de movimentação e empenho, viu-se que, nos últimos anos, a inexecução de parte da programação de despesa prevista na LOA está sendo minimizada. Basicamente, a Força vem recebendo todo o orçamento autorizado.

Por hipótese, essa trajetória decrescente de contingenciamentos pode ser explicada, em parte, pelo aumento do rol de despesas obrigatórias da instituição ao longo dos anos e pela inclusão de despesas discricionárias ressalvadas de contingenciamento por força do Artigo 9º, §2º, da LRF. Com isso, o estudo realizado demonstrou uma conjuntura marcada por um engessamento do orçamento da Força destacada pela trajetória de algumas despesas discricionárias assumindo o caráter de “obrigatórias”, tendo como uma das finalidades não fazer parte do conjunto de despesas que sofrem a flexibilização promovida pelos contingenciamentos ao longo dos exercícios financeiros.

Esse movimento pode ser explicado pelo fato de as despesas discricionárias conviverem com o “fantasma” do contingenciamento visto a necessidade de atendimentos das metas fiscais, em especial, da Meta de Resultado Primário. Nesse diapasão, contingenciar um montante percebido como escasso quando analisado sob a perspectiva do arranjo total das despesas orçamentárias, possivelmente, representa um risco para o cumprimento das atividades e planejamentos das Força e, por consequência, na sua atuação junto à sociedade. O argumento supracitado ganha força, segundo a PND vigente. Aumentar o cerne de despesas com viés de obrigatória auxilia na regularidade orçamentária (Estratégia de Defesa nº 5), o que é essencial ao cumprimento do previsto no Objetivo Nacional de Defesa nº 2 (assegurar a capacidade de defesa, para o cumprimento das missões constitucionais das forças armadas).

No entanto, entende-se que essa trajetória prejudica a gestão da regra fiscal por minimizar o escopo de despesas discricionárias passíveis de flexibilização, bem como pode representar um risco para as despesas discricionárias reservadas para outros órgãos federais, dada a continuidade do instituto do contingenciamento ao longo dos exercícios financeiros futuros. Além do mais, pode estimular manobras por parte do Governo na gestão da Meta de Resultado Primário.

Destacou-se, ainda, um cenário de descontingenciamentos tardios materializados pela execução de empenhos. Considerando os anos de pesquisa delimitados, mais da metade das despesas discricionárias empenhadas ocorreram no segundo semestre, exceto no ano de 2021 em que o percentual foi em torno de 49,2%. Esse achado, hipoteticamente, é motivado pela tentativa do Governo Federal de alcançar a meta fiscal relacionada ao resultado primário, ocasionando a prática de, nos primeiros meses do ano, limitar o volume de empenho nos primeiros meses do ano e próximo ao final do ano, já com a meta alcançada, liberar montantes relevantes de recursos, descomprimindo os empenhos. Essa ação governamental, conforme literatura acadêmica, tem o potencial de consumir-se, por exemplo, em prejuízos às

contratações de defesa não alinhadas ao planejamento estratégico da Força por variáveis como a complexidade que essas contratações envolvem e escasso tempo hábil.

Outro reflexo potencial da liberação tardia de movimentação e empenho é a inscrição de despesas em RP dado o tempo insuficiente para percorrer todos os estágios da despesa, conforme literatura base desta investigação. Sendo assim, considerando a execução orçamentária do EB como variável independente e a inscrição de despesas discricionárias em RPNP com variável dependente para o cálculo do Coeficiente de Pearson, vislumbrou-se que a execução orçamentária do ano, e, especialmente, dos últimos semestres e trimestres apresentaram uma correlação positiva moderada com os RPNP inscritos, demonstrando que o comportamento dos RPNP inscritos em relação às despesas discricionárias empenhadas no exercício ocorreram de modo moderado diretamente proporcional.

Além desse achado, complementar o entendimento sobre a execução orçamentária do EB e os RPNP inscritos, oportuniza a possibilidade de aprofundamento sobre as motivações das inscrições em RP.

Em vista do apresentado no terceiro objetivo específico, foi possível identificar que há relação entre a execução orçamentária do EB e a dinâmica da Meta de Resultado Primário. Essa afirmação é resultante da observação de aspectos orçamentários da Força como minimização de cortes orçamentários nos últimos anos, concentração de despesas empenhadas nos meses finais do exercício e relação moderada entre a execução do orçamento e a inscrição de despesas discricionárias em RPNP.

Considerando fatores externos da organização, é oportuno também concluir a relação entre a execução orçamentária e a dinâmica da regra fiscal visto que elencar mais despesas “obrigatórias” influencia na prática de limitação de empenho, enquanto mecanismo de flexibilização da regra fiscal por diminuir a possibilidade de atuação junto a despesas discricionárias do EB e possivelmente resultar em mais contingenciamentos em outros órgãos.

Sendo assim, entendeu-se que o problema de pesquisa e objetivos geral e específicos deste estudo foram atendidos. Ao aglutinar informações sobre os reflexos da condução da Regra de Ouro e da Meta de Resultado Primário na execução orçamentária do EB, a presente investigação pode servir como mais uma fonte de dados e informações em benefício do planejamento, alocação, e apoio à tomada de decisão do Exército, contribuindo para a manutenção dos investimentos nos programas, projetos ou atividades de defesa. Alargando esse pensamento, esta pesquisa contribui para o planejamento e execução das atividades da Força de modo que os preceitos na PND e na END sejam alcançados e, por consequência, sua missão constitucional. Assim, é possível a continuidade e minimização dos efeitos negativos

quanto à materialização dos serviços e bens de defesa entregues à sociedade, cliente final do EB.

Espera-se que essa pesquisa possa contribuir para a melhoria dos serviços públicos oferecidos pelo EB à sociedade, a partir do uso eficaz do orçamento público disponibilizado que é reflexo, como demonstrado na pesquisa, da gestão das regras fiscais. Assim como pretende demonstrar o papel da Contabilidade Pública, destrinchando o cenário fiscal para os usuários da informação contábil e auxiliando na tomada de decisão.

Em complemento, de forma mais abrangente, esta pesquisa tem a possibilidade de contribuir para a discussão sobre o atual modelo de busca pelo equilíbrio fiscal e gestão das regras fiscais estabelecidos pelo Governo Federal.

Como limitação da presente pesquisa, tem-se que algumas variáveis foram analisadas apenas de 2008 a 2021, dada a dificuldade de obtenção desses dados referentes aos anos de 2000 a 2007 por não serem disponibilizados pelo TG ou não ser de fácil acesso pela Força, conforme resposta apresentada na Plataforma Fala.BR.

Outra limitação foi a não apresentação até o fechamento deste estudo dos dados referente a limitação de empenho trimestral e semestral por meio da Plataforma Fala.BR, o que resultou na utilização de dados relacionados aos empenhos realizados com o fim de permitir o prosseguimento desta pesquisa. Pontua-se ainda, que a pandemia de Covid-19 também motivou limitações nesta pesquisa devido às peculiaridades inseridas na gestão das regras fiscais como declaração do estado de calamidade pública dispensando o cumprimento de metas fiscais e da limitação de empenho no exercício de 2020.

Outra limitação é que não foram encontrados estudos que realizassem uma análise direta entre a mecânica das regras fiscais constantes do recorte de pesquisa e a execução orçamentária do EB ou de outras Forças Armadas. Em complemento às limitações desta pesquisa, as programações condicionadas é um fenômeno de pesquisa relativamente novo nos estudos contábeis, portanto, não foram observadas pesquisas que abordassem com profundidade essa variável e os possíveis reflexos no contexto orçamentário de um órgão público até o fechamento desta investigação.

Como oportunidade de pesquisas futuras, indica-se o prosseguimento da presente pesquisa assim como realizar investigações similares em demais Forças Armadas brasileiras (Marinha do Brasil e Força Aérea Brasileira) de modo a complementar o entendimento entre o relacionamento da dinâmica das regras fiscais e a temática Defesa Nacional.

Ainda no âmbito do Exército, insere-se a possibilidade de investigação da inscrição de RPNP enquanto fenômeno relacionado à execução orçamentária de modo a complementar os

achados deste estudo. Supõe-se que entrevistas com gestores diretamente responsáveis pela execução orçamentária permitam apresentar um entendimento completo quanto à relação entre as liberações de movimentação e empenho nos lapsos temporais sugeridos (anual, semestral e trimestral) e as inscrições em RPNP no âmbito da Força.

Indica-se, ainda, no âmbito do EB, pesquisas futuras que abordem de forma empírica os reflexos das programações condicionadas para o seu planejamento e concretização de atividades.

REFERÊNCIAS

- Abrams, B. A.; & Butkiewicz, J. L. (2017). The political economy of wage and price controls: evidence from the Nixon tapes. *Public Choice*, 170(1-2), 63–78. Doi:10.1007/s11127-016-0381-0
- Afonso, J. R., Araújo, E. A., & Biasoto Júnior, G. (2015). Fiscal space and public sector investments in infrastructure: a brazilian case-study. *Discussion Paper*, 165, IPEA.
- Afonso, J. R., & Ribeiro, L. (2017). Regra de Ouro e crise fiscal. *Revista Conjuntura Econômica*, 70(10), 22-25.
- Almeida, C. W. (2010). Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. *Opinião Pública*, 16(1), 220-250. Doi: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762010000100009>
- Amaral, V. L., Macedo, M. F., & Bittencourt, F. M. (2020). Regra de Ouro: falhas de concepção e de aplicação no âmbito da União. *Orçamento em discussão – Senado Federal*, 46.
- Andrade, A. A. (2020). *Os impactos do crescente aumento das ações orçamentárias obrigatórias no orçamento do exército brasileiro: uma análise*. (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia). Escola Superior de Guerra – Departamento de Estudos, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- Ardanaz, M., Cavallo, E. A., Izquierdo, A., & Puig, J. (2020). Growth-friendly Fiscal Rules? Safeguarding Public Investment from Budget Cuts through Fiscal Rule Design. *Inter-American Development Bank Working Paper Series n° 1083*. Doi: <http://dx.doi.org/10.18235/0002211>
- Arrow, K. (1951). *Social Choice and Individual Values*. New York: John Wiley and Sons.
- Assis, D. M. (2019). *Impactos do contingenciamento do orçamento público para os programas estratégicos do Exército Brasileiro (Prg EE)*. (Especialização em Ciências Militares) - Escola de Formação Complementar do Exército / Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- Augustinho, S. M., Oliveira, A. G., & Lima, I. A. (2013). Contabilidade Criativa e a inscrição de restos a pagar como expediente para alcançar o superávit Primário. *REUNIR: Revista*

de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade, Campina Grande, 3(4), 127-147.
Doi: 10.18696/reunir.v3i4.167

- Banco Central do Brasil (2000 a 2021). *Estatísticas fiscais*. Recuperado de <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasfiscais>
- Bandaogo, M. S. (2020). Fiscal rules in times of crisis. *World Bank Group – Research e Policy Briefs*, 36.
- Barbosa, M. E., & Rodrigues, E. C. (2021). Idiosincrasias associadas aos cancelamentos de despesas inscritas em restos a pagar. *Anais do Congresso UFU de Contabilidade*. Uberlândia, MG, Brasil, 4. Recuperado de <https://eventos.ufu.br/sites/eventos.ufu.br/files/documentos/contufu2021.completo0039.pdf>
- Barros, J. S. (2020). *Impactos do contingenciamento na execução dos gastos públicos: o caso do departamento de ciência e tecnologia do Exército Brasileiro*. (Dissertação de Mestrado). Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, DF, Brasil.
- Bento, C. D., & Araújo, T.B. (2016). Sustentabilidade fiscal do estado de Minas Gerais: uma análise dos principais indicadores fiscais e da dinâmica da dívida pública. *Anais do Congresso do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (CONSAD) de Gestão Pública*. Brasília, DF, Brasil, 9.
- Black, D. (1948). On the rationale of group decision-making. *Journal of political economy*, 56(1), 23-34.
- Brasil. (2020). *Livro Branco de Defesa Nacional*. Recuperado de https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro_branco_congresso_nacional.pdf
- Brochado, A., Barbosa, F. F., Leister, M. D., Marcos, R. P., Mota, T. O., Sbardelotto, T., Araújo, V. L. (2019). Regras Fiscais: uma proposta de arcabouço sistêmico para o caso brasileiro. *Tesouro Nacional – Textos para discussão*, 31.
- Buchanan, J. M. (2003). *Public choice: The origins and development of a research program*. *Public Choice*. Virginia: George Mason University.

- Buchanan, J. M. (2005). Elección pública: génesis y desarrollo de un programa de investigación. *Revista Asturiana de Economía*, 33.
- Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). *The calculus of consent: the logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Câmara dos Deputados. *Orçamento da União – Raio X*. Recuperado de <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/raio-x-do-orcamento/raio-x-2021/raio-x-do-orcamento>
- Câmara dos Deputados. *Créditos adicionais*. Recuperado de <https://www.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/creditos-adicionais?search=&aba=MPV&ano=2021>
- Câmara dos Deputados (2000 a 2021). *LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias*. Recuperado de <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ldo>
- Câmara dos Deputados (2022). *Glossário de Termos Orçamentários*. Recuperado de <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario>
- Cardoso, V. R., Pansani, D. A., Serrano, A. L., & Wilbert, M. D. (2018). Sustentabilidade da dívida pública: uma análise de curto e longo prazo aplicada aos municípios agregados. *Revista Universo Contábil*, 14(3), 7-27. Doi: 10.4270/ruc.2018317
- Caselli F., Eyraud, L., Hodge, A., Kalan, F. D., Kim, Y., Lledó, V., Mbaye, S., Popescu, A., Reuter, H. W., Reynaud, J., Ture, E., & Wingender, P. (2018). Second-generation fiscal rules: balancing simplicity, flexibility, and enforceability. *International Monetary Fund – Staff Discussion Note*, 18/04.
- Caúla, B. Q., Dias, J. A., & Oliveira, S. C. (2018). A manobra fiscal brasileira e seu impacto na ordem econômica e financeira do Brasil, à luz da norma constitucional. *Economic Analysis of Law Review*, 9(2), 389-408.
- Cavalcante, M. A. (2020). Consolidação fiscal, taxa de juros de longo prazo e PIB no Brasil: Resultados preliminares. *Instituto de Pesquisa e Ensino Avançado – Carta de Conjuntura (Nota Técnica)*, 48.

- Cavalcanti, V. R. (2018). *Motivos para a inscrição de despesas em restos a pagar: uma pesquisa empírica sobre a percepção de gestores públicos federais* (Dissertação de Mestrado). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Brasília, DF, Brasil.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm
- Controladoria-Geral da União (2021). *Portal da Transparência: despesa pública*. Recuperado de <https://www.portaltransparencia.gov.br/despesas>
- Costa, G. P. (2011). *A escolha pública no orçamento federal: uma análise a partir dos indicadores dos programas finalísticos* (Dissertação de mestrado). Universidade de Brasília - UnB, Brasília, DF, Brasil.
- Costa, G. P., Freire, F. S., Gartner, I. R., & Clemente, A. (2013). As escolhas públicas orçamentárias federais no PPA 2008-2011: uma análise da perspectiva do modelo principal-agente. *Revista de Administração Pública*, 47(5), 1089-1116. Doi: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000500002>
- Couri, D. V., Salto, F. S., Barros, G. L., & Orair, R. O. (2018). Regra de ouro no Brasil: balanço e desafios. *Instituição Fiscal Independente*, 5.
- Cruz, C. F., & Afonso, L. E. (2018). Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios. *Revista de Administração Pública*, 52(1), 126-148. Doi: <https://doi.org/10.1590/0034-7612165847>
- Diamond, J. (1989). A Note On the Public Choice Approach To the Growth in Government Expenditure. *Public Finance Review*, 17(4), 445–461. Doi:10.1177/109114218901700406
- Dias, A. A. (2022). *Relação entre transparência orçamentária e indicadores de situação fiscal, econômica e de qualidade de vida* (Dissertação de Mestrado). Universidade de Brasília – UnB, Brasília, DF, Brasil.
- Diretoria de Gestão Orçamentária (2021). *Diretriz Especial de Gestão Orçamentária e Financeira para o ano de 2021*.
- Diretoria de Gestão Orçamentária (2022). *Caderno de orientação aos agentes da administração: Apoio administrativo e Fundo do Exército*. Recuperado de

<http://www.dgo.eb.mil.br/images/sgfex/arquivos/Caderno de Orientacao Ap Adm e FEx-FEV22.pdf>

Donadio, M. (2015). *The defense budget in latin américa: the importance of transparency and tools for an independent monitoring* (1a ed). RESDAL, Buenos Aires, ISBN 987-21725-2-8

Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.

Emenda Constitucional, n. 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm

Escritório de projetos do Exército Brasileiro (2022). *Subportifólio defesa da sociedade*. Recuperado de <http://www.epex.eb.mil.br/>

Estado-Maior do Exército. *Relatórios de Gestão Comando do Exército (2015 a 2021)*. Recuperado de <https://www.eb.mil.br/relatorio-de-gestao>

Evangelista, D. R. (2017). *Gerenciamento de Meta Fiscal ou de Resultado Fiscal: Uma Avaliação da Meta e do Resultado Primário do Governo Federal* (Dissertação de mestrado). Universidade de Brasília - UnB, Brasília, DF, Brasil.

Exército Brasileiro (2021). *Diretriz do Comandante do Exército de 2021-2022*. Recuperado de <http://www.cciex.eb.mil.br/images/diretrizes/diretrizcmteb22.pdf>

Eyraud, L., Debrun, X., Hodge, A., Lledó, V., & Patillo, C. (2018). Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility and Enforceability. *International Monetary Fund Staff Discussion Note 18/04*.

Galhardo, J. A. G., Parisi, C., Pereira, A. C., & da Silva, A. F. (2015). Reflexos do Contingenciamento Orçamentário e Financeiro da União sobre a Gestão das Unidades Gestoras. *Contabilidade Vista & Revista*, 24(4), 51-75. Recuperado de <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/2754>

Gbohoui, W., & Medas, P. (2020). Fiscal Rules, Escape Clauses, and Large Shocks. Special Series on Fiscal Policies to Respond to COVID-19 – *International Monetary Fund*. Recuperado de <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>

- Gerardo, J. C. (2010). *Receitas Atípicas e Restos a Pagar: implicações sobre o resultado primário do Governo Central*. XV Prêmio Tesouro Nacional - 2010
- Giambiagi, F., & Tinoco, G. (2019). O teto do gasto público: mudar para preservar. *Banco Nacional do Desenvolvimento – Texto para discussão nº 144*.
- Gil, A. C. (2008). *Como elaborar projetos de pesquisa* (4a ed.). São Paulo: Atlas.
- Gobetti, S. W. (2014). Regras fiscais no Brasil e na Europa: Um estudo comparativo e propositivo. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para Discussão, 2018*.
- Gomes, J. W., Pereira, R. A., Bezerra, A. R., Lucio, F. G., & Saraiva, F. A. (2020). Efeitos fiscais e macroeconômicos da emenda constitucional do teto dos gastos (nº 95/2016). *Revista Nova Economia, 30*(3). Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/0103-6351/5235>
- Gontijo, V. (2013). Orçamento impositivo e o contingenciamento de emendas parlamentares. *Estudo Técnico nº 10/2013 – Câmara dos Deputados – Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira*.
- Groneck, M. (2011). The golden rule of public finance and the composition of government expenditures: a growth and welfare analysis. *Journal of Economic Policy Reform, 14*(4), 273–294. Doi:10.1080/17487870.2011.590328
- Horta, G. T. (2017). Regras fiscais no Brasil: uma análise da PEC 241. *Revista do BNDES 47*, 259-308.
- Instituição Fiscal Independente (2018). *Tópico especial: regras fiscais no Brasil*. Recuperado de <https://www12.senado.leg.br/ifi>
- Instituição Fiscal Independente (2019). *Relatório de acompanhamento fiscal nº 28*. Recuperado de <https://www12.senado.leg.br/ifi>
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Ipeadata*. Disponível em <http://ipeadata.gov.br/>
- International Monetary Fund (2015). *Fiscal Rules Dataset 1985 – 2015*. Recuperado de <https://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/map/map.htm>

Jiménez, L. M. L. (2008). Efectividad de los procedimientos de participación ciudadana establecidos por la ley 152 de 1994 en la discusión de los planes de desarrollo: un análisis desde la teoría de la elección pública. *Con-texto*, 29, 93– 123.

Joumard, I., Minegishi, M., André, C., Nicq, C., & Price, R. (2008). Accounting for One-off Operations when Assessing Underlying Fiscal Positions. *Organisation for Economic Co-operation and Development - Economics Department Working Papers*, 642. Doi: <https://doi.org/10.1787/236220765316>

Kell, M. (2001). An assessment of fiscal rules in the United Kingdom. *International Monetary Fund - Working Papers*, 01/91.

Kopits, G., & Craig, J. D. (1998). Transparency in government operations. *International monetary fund*, 158.

Kumar, M., Baldacci, E., Schaechter, A., Caceres, C., Kim, D., Debrun, X., Escolano, J., Jonas, J., Karam, P., Yakadina, I., & Zymek, R. (2009). Fiscal rules - anchoring expectations for sustainable public finances. *International Monetary Fund*, 96. Doi: <https://doi.org/10.5089/9781498335164.007>

Lei no 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm

Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm

Lei n. 10.028, de 19 de outubro de 2000. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10028.htm

Lei n. 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10180.htm

- Leonel, B.O, Crivella, M., Appy, B., Rosière, A. C., Machado, N., Leitão, M., & Velloso, R. (2005). Ciclo de debates sobre a atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança: "alocação de recursos das forças armadas". In J. R. Pinto, A. J. Rocha, & R. D. Silva (Org.), *Desafios na atuação das Forças Armadas* (pp. 177-181). Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação.
- Levine, D. M.; Stephan, D. F., Krehbiel, T. C.; & Berenson, M. L. (2013). *Statistic for managers using Microsoft Excel*, 6^o th ed. LTC.
- Liebman, J. B.; & Mahoney, N. (2017). *Do Expiring Budgets Lead to Wasteful Year-End Spending? Evidence from Federal Procurement*. *American Economic Review*, 107(11), 3510–3549. Doi:10.1257/aer.20131296
- Lledó, V., Yoon, S., Fang, X., Mbaye, S., & Kim, Y. (2017). *Fiscal Rules at a Glance*. International Monetary Fund.
- Luechinger, S., & Schaltegger, C. (2013). Fiscal rules, budget deficits and budget projections. *International Tax and Public Finance*, 20(5), 785-807. Doi: 10.1007/s10797-012-9245-9
- Magalhães, G. S. (2020). *Aquisição de produtos de defesa: uma análise da execução orçamentária do projeto força terrestre 2035* (Dissertação de mestrado). Fundação Getúlio Vargas – FGV, Rio de Janeiro, RJ, Brasil
- Matos, P. O., Fingolo, J. M., & Schneider, R. A. (2017). O Orçamento de Defesa Nacional: Uma análise da participação do setor defesa no orçamento federal de 2000 a 2009. *Revista da Escola de Guerra Naval*, 23(1), 211-238. Doi: 10.22491/1809-3191.v23n1.p211-238
- Melo, M. A., Pereira, C., & Souza, S. (2014). Why do some governments resort to “creative accounting” but not others? Fiscal governance in the brazilian federation. *International Political Science Review*, 35(5), 595–612. Doi:10.1177/0192512114543160
- Meneghetti, L. (2022). *O que é o orçamento secreto e por que virou munição contra Bolsonaro*. Recuperado de <https://veja.abril.com.br/economia/o-que-e-o-orcamento-secreto-e-por-que-virou-alvo-contr-bolsonaro/>
- Menezes, R. T., & Junior, R. T. (2006). Regras fiscais no Brasil: a influência da LRF sobre as categorias de despesa dos municípios. *Planejamento e políticas públicas*, 26.

- Milesi-Ferretti, G. M. (2004). Good, bad or ugly? On the effects of fiscal rules with creative accounting. *Journal of Public Economics*, 88(1-2). Doi: [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(02\)00076-2](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(02)00076-2)
- Ministério da Defesa (2000 a 2021). *Orçamento e Finanças*. Recuperado de <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/orcamento-e-financas-1>
- Ministério da Defesa (2013). *Estratégia Nacional de Defesa*. Recuperado de https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/estrategia-nacional-de-defesa
- Ministério da Defesa (2016). *Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa*. Recuperado de https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/copy_of_pnd_e_end_2016.pdf
- Ministério da Defesa (2019). *Memento nº 83*. Brasília: Ministério da Defesa: Departamento de Organização e Legislação.
- Ministério da Defesa (2022). *Orçamento e Finanças*. Recuperado de <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/orcamento-e-financas-1>
- Ministério da Economia (2022). *Manual Técnico de Orçamento 2022 (14º versão)*. Recuperado de <https://www1.sioop.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2022:mto2022-atual.pdf>
- Morais, A., Alves, D. B., Trevenzole, E. S., Silva, Érika de C. L., de Castro, F. de L. L., da Silva, F. S., Jorge, J. C., Teodolino, J. C., Cavalcanti, L. C., Sant'Ana, L. do N., Castro, L. D., Dalfovo, P. E., & dos Santos, R. R. (2014). A evolução do orçamento do eb na primeira década do século XXI: Uma análise sobre as atividades da força terrestre. *RICAM Revista Interdisciplinar De Ciências Aplicadas à Atividade Militar*, 4(1), 5-29.
- Motta, F. T. (2015). A Credibilidade da Meta de Superávit Primário no Brasil entre 2002 e 2014. *Informações Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – Temas de Economia Aplicada*, 34-40.
- Mueller, D. C. (1976). Public Choice: A Survey. *Journal of Economic Literature*, 14(2), 395–433. Doi:10.2307/2722461

- Mueller, D. C. (2003). *Public choice: an introduction*. In C. K. Rowley; & F. Schneider (Ed.). *The encyclopedia of public choice II* (pp. 32-48). New York: Springer US.
- Neto, A. S. (2020). *Regras orçamentárias, dívida pública e crescimento econômico* (Tese de Doutorado). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE, Brasil.
- Nordhaus, W., Oneal, J. R., & Russett, B. (2012). The Effects of the International Security Environment on National Military Expenditures: A Multicountry Study. *International Organization*, 66(3), 491–513. Doi:10.1017/S0020818312000173
- Nunes, S. P. N. (2010). Os 10 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal e o Projeto de Lei de Qualidade Fiscal. *Cadernos da Controladoria, Ano X, 2*.
- Nunes, S. P. N. (2018). *A dinâmica institucional da lei de responsabilidade fiscal: uma análise na perspectiva institucionalista* (Tese de doutorado). Universidade de Brasília - UnB, Brasília, DF, Brasil.
- Orchard, L., & Stretton, H. (1997). Public choice. *Cambridge Journal of Economics*, 21(3), 409-430. Doi: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.cje.a013678>
- Ostrom, V., & Ostrom, E. (1971). Public Choice: A different approach to the study of public administration. *Public Administration Review*, 31(2), 203–216. Doi: <https://doi.org/10.2307/974676>
- Paganotto, J. P., Oliveira, J. C., & Antunes, G. A. (2017). Gerenciamento do resultado primário brasileiro: análise dos dividendos pagos por BNDES e CEF ao Tesouro Nacional. *Revista Universo Contábil*, 13(2), 65-88. Doi: 10.4270/ruc.2017209
- Pagliari, V. L., Lima, N., & Silva, C. (2020). Gestão municipal: transparência dos portais eletrônicos como promotores do accountability. *AtoZ: novas práticas em informação e conhecimento*, 9(2), 1 - 13. Doi: <http://dx.doi.org/10.5380/atoz.v9i2.73180>
- Pereira, P. T. (1997). A teoria da escolha pública (public choice): Uma abordagem neoliberal? *Análise Social*, 32(141), quarta série, 419-442.
- Pereira, A. L. (2018). *Impactos do contingenciamento do orçamento público para os cursos de formação e de graduação no âmbito do DECEX*. (Especialização em Ciências Militares). Escola de Formação Complementar do Exército / Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

- Pereira, T., & Wilbert, M. D. (2018). Anexo de Metas Fiscais: Análise das Estimativas e Metas. *Anais do Congresso UnB de Contabilidade e Governança*, Brasília, DF, Brasil, 4.
- Pinto, V. C. (2022). *Responsabilidade fiscal em tempos de crise*. Instituição Fiscal Independente. Recuperado de <https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/responsabilidade-fiscal-em-tempos-de-crise/view>
- Pires, M. (2019). Uma análise da regra de ouro no Brasil. *Revista de Economia Política*, 39(1), 39-50. Doi: <https://doi.org/10.1590/0101-35172019-2896>
- Plataforma Fala.BR – *Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação*. Acesso à informação. Recuperado de <https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx?ReturnUrl=%2f>
- Portaria SOF nº 1, de 19 de fevereiro de 2001*. Dispõe sobre a classificação orçamentária por fontes de recursos. Recuperado de <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=182751>
- Queiroz, A. G. A. (2020). Avaliação de Desempenho: um estudo de caso sobre os Restos a Pagar Não Processados no Instituto Federal de Rondônia – IFRO (*Dissertação de mestrado*). Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto Politécnico. P. Porto, Lisboa, Portugal.
- Reis, L. F., & Macário, E. (2020). Dívida pública e financiamento das universidades federais e da ciência e tecnologia no Brasil (2003-2020). *Revista Práxis Educacional*, 16(41), 20-46. Doi: <https://doi.org/10.22481/praxisedu.v16i41.7243>
- Salto, F. (2019). *A Regra de Ouro no Brasil*. Instituição Fiscal Independente. Recuperado de https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/apresentacao/2019/22-05-2019-Felipe_Salto.pdf
- Santos, S. L. (2020). Alocação de recursos em educação superior: uma análise à luz de distintas molduras conceituais com foco na experiência da UnB (*Dissertação de mestrado*). Universidade de Brasília – UnB, Brasília, DF, Brasil.

Santos, N. C. B., & Gasparini, C. E. (2020). Orçamento impositivo e relação entre poderes no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 31. Doi: <https://doi.org/10.1590/0103-335220203109>

Secretaria de Economia e Finanças do Exército (2021). *Diretrizes de Economia e Finanças 2021-2022*.

Secretaria do Tesouro Nacional (2001 a 2021). *Relatório de Avaliação das Metas Fiscais – Ano 2020*. Recuperado de <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-do-cumprimento-das-metas-fiscais/2020/28>

Secretaria do Tesouro Nacional (2017). *Tutorial Para Acompanhamento da Apuração do Inciso III do Art. 167 da Constituição Federal de 1988 (Regra de Ouro)*. Recuperado de https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/relatorios-do-prisma-fiscal/tutoriais/tutorial-regra-de-ouro-despesas-de-capital-e-operacoes-de-credito_final.pdf

Secretaria do Tesouro Nacional (2018a). *De onde vem o desequilíbrio na regra de ouro? Informe Dívida – Novembro*. Recuperado de <https://www.tesourotransparente.gov.br/videos/regra-de-ouro/informe-regra-de-ouro.pdf>

Secretaria do Tesouro Nacional (2018b). *Informe dívida: regra de ouro*. Recuperado de https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:29302

Secretaria do Tesouro Nacional (2020). *Relatório de Avaliação das Metas Fiscais – Ano 2020*. Recuperado de <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-do-cumprimento-das-metas-fiscais/2020/29>

Secretaria do Tesouro Nacional (2021). *Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público* (9a ed.). Recuperado de https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:41943

Secretaria do Tesouro Nacional. (2022). *Relatório de Avaliação dos Restos a Pagar - 2022*. Recuperado de https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/42569_1343697/Relatorio%20RAP_2022.pdf?v=5466

Senado Federal (2021). *SIGA*. Recuperado de <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrazil>

- Shimakura, S. (2006). *Correlação*. In CE003 - Estatística II. Paraná: Dep. de Estatística – UFPR. Recuperado de: <http://leg.ufpr.br/~silvia/CE003/notes.html>
- Silva, M. F. (1995). *O processo orçamentário no Brasil*. Relatório de pesquisa, Núcleo de Pesquisas e Publicações da Fundação Getulio Vargas. São Paulo: EAESP/FGV-SP.
- Silva, M. F. (1996a). Políticas de governo e planejamento estratégico como problemas de escolha pública – I. *Revista de Administração de Empresas*, 36(3), 32-41. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75901996000300005>
- Silva, M. F. (1996b). Políticas de Governo e Planejamento Estratégico Como Problemas de Escolha Pública - II. *Revista de Administração de Empresas*, 36(4), 38-50. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75901996000400005>
- Silva, P. F. (2017). Ameaças, transformação militar e desdobramentos tecnológicos: possíveis reflexos para o Exército Brasileiro. Centro de Estudos Estratégicos do Exército – *Análise estratégica*, 4(2), 13-20.
- Silva, R. Q. (2019). Orçamento da defesa nacional de 2010 a 2018: análises e perspectivas. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, 9, 74-96.
- Silva, N. O. (2020). *Gastos sociais e accounting gimmicks: uma percepção dos ciclos políticos eleitorais nos municípios do centro-oeste brasileiro* (Dissertação de mestrado). Universidade de Brasília - UnB, Brasília, DF, Brasil.
- Silveira, F. S. A. (2014). *A concretização do Direito Financeiro: os efeitos do contingenciamento na execução orçamentária* (Dissertação de mestrado). Universidade de São Paulo - USP, São Paulo, SP, Brasil.
- Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Recuperado de <https://siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>
- Souza Júnior, V. M. (2020). *A importância da manutenção do orçamento do SISFRON para a soberania nacional* (Especialização em Ciências Militares). Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- Stockholm International Peace Research Institute. (2022). Recuperado de <https://www.sipri.org/>

Tanaka, M. D. (2018). *Operações de crédito externo entre Brasil e Suécia: fonte de financiamento para aquisição de material de defesa essencial para a transformação do Exército Brasileiro* (Dissertação de mestrado). Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Minho, Portugal.

Tesouro Gerencial. Recuperado de <https://tesourogerencial.tesouro.gov.br/tg/servlet/mstrWeb?pg=login&v=1668869773356>

Tian, N., Kuimova, A., Silva, D. L., Wezeman, P., & Wezeman, S. (2020). Trends in world military expenditure. *SIPRI Fact Sheet, April*. Recuperado de https://www.jstor.org/stable/resrep24438#metadata_info_tab_contents

Tribunal de Contas da União. (2018). *Relatório e parecer sobre as contas do Presidente da República 2018: política fiscal*. Recuperado de <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2018/politica-fiscal.html>

Tribunal de Contas da União. (2020). *Contas do Presidente da República 2020*. Recuperado de <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo/regra-de-ouro.htm>

Truger, A. (2015). Implementing the golden rule for public investment in Europe: safeguarding public investment and supporting the recovery. *WWFforEurope Policy Paper*, 22.

Truger, A. (2016). Reviving fiscal policy in Europe: towards an implementation of the golden rule of public investment. *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*, 13(1), 57–71. Doi:10.4337/ejeep.2016.01.06

Velloso, R. (2005). Mais defesa, só com menos assistencialismo. In J. R. Pinto, A. J. Rocha, & R. D. Silva (Org.), *Desafios na atuação das Forças Armadas* (pp. 159-175). Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação.

Vieira, F. S., & Santos, M. A. (2018). Contingenciamento do pagamento de despesas e restos a pagar no orçamento federal do SUS. *Revista de Administração Pública*, 52(4), 731-739. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612162491>

Wyplosz, C. (2012). Fiscal rules: theoretical issues and historical experiences. *National Bureau of Economic Research - NBER Working Paper 17.884*.

Zeyneloglu, I. (2018). Fiscal policy effectiveness and the golden rule of public finance. *Central Bank Review*, 1-9. Doi:10.1016/j.cbrev.2018.08.001

APÊNDICES

Apêndice A – Dotação inicial e atualizada do EB de 2000 a 2021

Ano	Dotação inicial	Dotação atualizada
2000	34,7	36,1
2001	31,2	38,7
2002	37,0	41,0
2003	33,3	33,9
2004	30,9	33,6
2005	33,6	34,8
2006	36,5	37,6
2007	38,5	39,3
2008	38,4	43,1
2009	44,9	45,5
2010	47,5	49,4
2011	46,4	49,7
2012	46,3	52,2
2013	44,5	49,4
2014	45,5	50,2
2015	46,2	50,4
2016	44,9	47,7
2017	50,7	51,1
2018	51,7	52,8
2019	50,8	54,2
2020	30,9	56,6
2021	28,0	52,5

Nota. R\$ bilhões de 2021. Fonte: SIOP (2000 a 2021).

Apêndice B – Créditos adicionais abertos do EB de 2001 a 2021

Ano	Suplementar	Especial	Extraordinário
2001	3,4	-	-
2002	0,6	0,7	-
2003	0,2	-	0,0
2004	2,1	-	-
2005	1,7	-	0,1
2006	1,0	-	0,1
2007	0,5	-	0,3
2008	4,7	0,2	-
2009	1,0	0,1	-
2010	1,4	0,0	0,9
2011	2,5	0,5	0,5
2012	1,8	0,5	3,7
2013	4,4	-	1,2
2014	4,8	-	-
2015	4,5	-	-
2016	2,9	-	-
2017	1,5	-	-
2018	2,1	-	-
2019	3,5	0,2	-
2020	28,0	0,1	-
2021	27,7	0,0	-

Nota. R\$ bilhões de 2021. Fonte: Plataforma Fala.Br (2001 a 2021).

Apêndice C – Despesas empenhadas por grupo de natureza de despesas de 2000 a 2021

Ano	Pessoal e encargos sociais	Outras despesas correntes	Investimentos	Inversões financeiras	Despesas financeiras
2000	80,4%	7,5%	1,8%	0,0%	10,3%
2001	86,2%	7,2%	1,7%	0,2%	4,7%
2002	85,5%	6,4%	2,4%	0,0%	5,8%
2003	90,9%	7,6%	0,9%	0,1%	0,5%
2004	89,6%	8,4%	1,4%	0,0%	0,6%
2005	89,0%	9,6%	1,0%	0,0%	0,5%
2006	89,3%	9,1%	1,0%	0,3%	0,3%
2007	89,1%	8,9%	1,5%	0,2%	0,2%
2008	88,5%	9,4%	2,1%	0,0%	0,1%
2009	87,8%	9,5%	2,7%	0,0%	0,0%
2010	86,3%	10,4%	3,3%	0,0%	0,0%
2011	84,6%	11,0%	4,4%	0,0%	0,0%
2012	80,0%	10,4%	9,6%	0,0%	0,0%
2013	82,8%	11,7%	5,6%	0,0%	0,0%
2014	82,9%	12,7%	4,4%	0,0%	0,0%
2015	85,1%	12,1%	2,8%	0,0%	0,0%
2016	84,5%	12,5%	3,1%	0,0%	0,0%
2017	83,7%	12,3%	4,0%	0,0%	0,0%
2018	84,0%	12,3%	3,7%	0,0%	0,0%
2019	84,2%	12,3%	3,5%	0,0%	0,0%
2020	85,3%	11,5%	3,2%	0,0%	0,0%
2021	85,4%	11,9%	2,8%	0,0%	0,0%

Nota. % da despesa total empenhada. Fonte: Ministério da Defesa (2000 a 2021).

Apêndice D – Restos a Pagar processados e não processados inscritos de 2008 a 2021

Ano	RPP	RPNP
2008	34,6	440,1
2009	193,9	648,4
2010	17,1	1.163,6
2011	19,6	1.922,5
2012	155,8	2.201,1
2013	88,9	4.638,8
2014	701,8	3.886,2
2015	371,3	2.465,2
2016	889,4	1.974,0
2017	64,7	2.096,8
2018	146,1	2.400,4
2019	2.892,1	2.138,0
2020	2.953,1	2.088,1
2021	2.925,8	1.992,1

Nota. R\$ milhões de 2021. Fonte: TG (2008 a 2021).

**Apêndice E – Resultado primário previsto e efetivos no Governo Federal de 2000 a
2021**

Ano	Resultado primário	Resultado Primário
	LDO	Efetivo
2000	108,6	74,4
2001	107,7	75,7
2002	97,4	100,5
2003	106,7	104,3
2004	128	132,5
2005	134,3	131,7
2006	154	116,3
2007	157,5	131
2008	162,5	148,1
2009	174,3	84,7
2010	148,6	148,2
2011	156,9	164,3
2012	161,5	144,5
2013	169,5	120,1
2014	171,1	-29,9
2015	74,8	-156,7
2016	29,8	-197
2017	0	-141,5
2018	-153,7	-133,9
2019	-159,3	-98,7
2020	-138,5	-806,5
2021	-251,1	-35,3

Nota. R\$ bilhões de 2021. Fonte: Câmara dos Deputados (2000 a 2021) e BACEN (2000 a 2021).