



Universidade de Brasília – UnB

Faculdade de Direito – FD

Bacharelado em Direito

**O IMPACTO DO TETO DE GASTOS PÚBLICOS  
NOS INVESTIMENTOS FEDERAIS EM INFRAESTRUTURA  
NO PERÍODO 2017-2021**

**Cleyton Miranda Barros**

Brasília

2023

CLEYTON MIRANDA BARROS

**O IMPACTO DO TETO DE GASTOS PÚBLICOS  
NOS INVESTIMENTOS FEDERAIS EM INFRAESTRUTURA  
NO PERÍODO 2017-2021**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Bernardino Costa.

Brasília

2023

Universidade de Brasília – UnB

Faculdade de Direito – FD

Bacharelado em Direito

CLEYTON MIRANDA BARROS

**O IMPACTO DO TETO DE GASTOS PÚBLICOS  
NOS INVESTIMENTOS FEDERAIS EM INFRAESTRUTURA  
NO PERÍODO 2017-2021**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Bernardino Costa.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Alexandre Bernardino Costa – Orientador  
FD/UnB

---

Profa. Dra. Profa. Dra. Renata Dutra – Membro Interno  
FD/UnB

---

Prof. Dr. Guilherme Scotti Rodrigue – Membro Externo  
FD/UnB

---

Profa. Dra. Ana Claudia Farranha Santana – Membro Suplente  
FD/UnB

Brasília, 02 de maio de 2023.

Aos amigos e companheiros de caminhada, à Deus, meus adorados familiares – que sempre me apoiaram nessa empreitada – à minha amada companheira Adriana Pinheiro – pelo carinho, amor e por me encorajar nos momentos críticos – e aos meus colegas de curso de graduação – com quem aprendi tanto e tão intensamente durante todo o trajeto.



## **AGRADECIMENTOS**

Aos professores, alunos e servidores da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

*Per ardua surgo.*

## RESUMO

O presente estudo teve por objetivo analisar os impactos da aprovação da regra do teto de gastos nas despesas governamentais e nos investimentos públicos. Esse novo regime fiscal foi proposto no Brasil em 2016, tendo o início de sua validade no ano seguinte, denominado teto de gastos públicos, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que limitou o crescimento de grande parte das despesas públicas à inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo por um período de 20 anos. Percebeu-se que o instrumento aprovado, além de falhar quanto aos objetivos de promover a estabilidade fiscal, produz impactos prejudiciais sobre algumas despesas prioritárias e essenciais, como, por exemplo, os investimentos públicos em infraestrutura, saúde e educação. Concluiu-se pela necessidade de uma avaliação sobre a substituição do atual teto de gastos por um instrumento que confira credibilidade à política fiscal, sem comprometer a capacidade do país de implementar políticas públicas para o desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais e sociais.

**Palavras-chave:** Austeridade. Política fiscal. Teto de gastos. Investimentos públicos.



## ABSTRACT

The present study aimed to analyze the impacts of the approval of the spending cap rule on government expenditures with public investments. This new fiscal regime was approved in Brazil in 2016, with the beginning of its validity in the following year, called public spending ceiling, with the approval of Constitutional Amendment No. 95, that fixed the increase of public expenditures to inflation measured by the Extended National Consumer Price Index for a period of 20 years. It was noticed that the approved instrument, in addition to failing with regard to the objectives of promoting fiscal stability, produces harmful impacts on some priority and essential expenses, such as, for example, public investments in infrastructure, health and education. It was concluded that there was a need for an assessment of replacing the current spending ceiling with an instrument that gives credibility to fiscal policy, without compromising the country's ability to implement public policies for development and the reduction of regional and social inequalities.

**Keywords:** Austerity. Tax policy. Spending cap. Public investments.

## LISTA DE GRÁFICOS

|              |  |    |
|--------------|--|----|
| Gráfico 1 –  | Gastos com investimentos.....  | 25 |
| Gráfico 2 –  | Despesas primárias selecionadas em 12 meses (R\$ bilhões) (a preços de out. 2019).....   | 49 |
| Gráfico 3 –  | Despesas primárias obrigatórias <i>versus</i> discricionárias.....   | 51 |
| Gráfico 4 –  | Investimentos públicos por nível de governo (% do PIB).....  | 52 |
| Gráfico 5 –  | Investimento líquido do Governo Geral (% do PIB).....  | 53 |
| Gráfico 6 –  | Multiplicação de empregos.....   | 55 |
| Gráfico 7 –  | Investimentos em Infraestrutura.....   | 61 |
| Gráfico 8 –  | Investimento das empresas estatais (% do PIB).....   | 62 |
| Gráfico 9 –  | Investimento público e privado (R\$ bilhões) – Valores constantes a preços de 2021.....  | 64 |
| Gráfico 10 – | Investimento líquido de depreciação (% do PIB).....  | 68 |
| Gráfico 11 – | Valor autorizado e total pago da União em investimentos na função transporte (R\$ bilhões) – período 2001-2022.....                | 70 |
| Gráfico 12 – | Encolhendo as despesas na função Educação.....   | 72 |
| Gráfico 13 – | Participação dos municípios e União nos gastos com saúde.....  | 73 |
| Gráfico 14 – | Valor das despesas discricionárias (R\$ bilhões) – 2022.....   | 74 |
| Gráfico 15 – | Número de contratos assinados e compromisso de investimentos em projetos de infraestrutura com participação privada no Brasil..... | 77 |

## LISTA DE QUADROS

|   |    |
|---|----|
| Quadro 1 – Principais tipos de regras fiscais | 23 |
| Quadro 2 – Regras Fiscais pelo Mundo          | 27 |

## LISTA DE TABELAS

|          |   |    |
|----------|---|----|
| Tabela 1 | Despesas selecionadas do Governo Central – 2016 a 2019 – acumulado de   |    |
| –        | janeiro a outubro (R\$ bilhões correntes, Var. % Real e % do PIB).....  | 46 |
| Tabela 2 | Investimento federal.....   | 59 |
| –        |   |    |
| Tabela 3 | Realidade e necessidade de investimentos em infraestrutura por ano (R\$ |    |
| –        | bilhões).....   | 63 |

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|          |   |
|----------|---|
| ABDIB    | - Associação Brasileira de Infraestrutura e Indústria de Base   |
| ADCT     | - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias              |
| art.     | - Artigo  |
| CF       | - Constituição Federal  |
| CN       | - Congresso Nacional  |
| CNM      | - Confederação Nacional de Municípios                           |
| CNMP     | - Conselho Nacional do Ministério Público                       |
| CNT      | - Confederação Nacional do Transporte                           |
| COVID-19 | - <i>Corona Virus Disease 2019</i>                              |
| DPU      | - Defensoria Pública da União                                   |
| EC       | - Emenda Constitucional   |
| FGV      | - Fundação Getúlio Vargas                                       |
| IBGE     | - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística               |
| IBRE     | - Instituto Brasileiro de Economia                              |
| IF       | - Instituição Federal   |
| IFI      | - Instituto Fiscal Independente                                 |
| IMF      | - <i>International Monetary Fund</i>                            |
| IPCA     | - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo                 |
| IPEA     | - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada                      |
| LDO      | - Lei de Diretrizes Orçamentárias                               |
| LOAS     | - Lei Orgânica de Assistência Social                            |
| MEC      | - Ministério da Educação  |
| MMT      | - <i>Modern Monetary Theory</i>                                 |
| MPU      | - Ministério Público da União                                   |
| nº       | - Número  |
| OECD     | - <i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i> |
| PEC      | - Proposta de Emenda à Constituição                             |
| PIB      | - Produto Interno Bruto   |
| PLC      | - Projeto de Lei Complementar                                   |
| PLDO     | - Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias                    |

|      |   |                             |
|------|---|-----------------------------|
| PPP  | - | Parceria Público-Privada    |
| R\$  | - | Real                        |
| RCL  | - | Receita Corrente Líquida    |
| SF   | - | Senado Federal              |
| TCU  | - | Tribunal de Contas da União |
| US\$ | - | Dólar                       |
| WB   | - | World Bank                  |

## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO .....</b>  | <b>14</b> |
| <b>1 PRESSUPOSTOS E CONTEXTO PARA A CRIAÇÃO DAS REGRAS FISCAIS .....</b> | <b>15</b> |
| <b>1.1 TIPOS DE REGRAS FISCAIS .....</b>                                 | <b>18</b> |
| <b>1.1.1 Regras de resultado fiscal .....</b>                            | <b>18</b> |
| <b>1.1.1.1 Regra de resultado (déficit/superávit) nominal .....</b>      | <b>19</b> |
| <b>1.1.1.2 Regra de resultado (déficit/superávit) estrutural .....</b>   | <b>19</b> |
| <b>1.1.1.3 Regra ajustada pelo ciclo econômico .....</b>                 | <b>19</b> |
| <b>1.1.1.4 Regra ao longo do ciclo econômico .....</b>                   | <b>20</b> |
| <b>1.1.2 Regra de ouro .....</b>   | <b>20</b> |
| <b>1.1.3 Regra da dívida .....</b>                                       | <b>21</b> |
| <b>1.1.4 Regra da receita .....</b>                                      | <b>22</b> |
| <b>1.1.5 Regra de despesa .....</b>                                      | <b>22</b> |
| <b>2 EVOLUÇÃO DA AGENDA DE AUSTERIDADE .....</b>                         | <b>32</b> |
| <b>3 ESTADO, CIDADANIA, POLÍTICAS PÚBLICAS E AUSTERIDADE .....</b>       | <b>34</b> |
| <b>4 A EMENDA CONSTITUCIONAL DO TETO DE GASTOS .....</b>                 | <b>41</b> |
| <b>5 IMPACTOS NOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS .....</b>                       | <b>54</b> |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>  | <b>78</b> |
| <b>REFERÊNCIAS .....</b>   | <b>80</b> |

## INTRODUÇÃO

Em 2016, um novo regime fiscal foi proposto no Brasil, tendo início a sua validade no ano seguinte, denominado teto de gastos públicos. Nesse viés, a Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 15 de dezembro de 2016<sup>1</sup>, limitou o crescimento de grande parte das despesas públicas à inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) registrada no período de 12 meses até junho do ano anterior. Esta limita o crescimento das despesas da União, incluindo os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público da União (MPU) e Defensoria Pública da União (DPU), por um período de 20 anos, ou seja, até 2036.

Diante do exposto, o impacto do teto de gastos nos investimentos públicos federais desde a aprovação da regra é o tema das linhas que se seguem, que buscaram analisar como a limitação no crescimento das despesas governamentais afeta as despesas discricionárias – notadamente, os investimentos públicos.

Sem dúvida, a importância da realização dos investimentos governamentais está associada à geração de empregos, ao crescimento econômico, à atração de novos investimentos, ao aumento da competitividade da economia e à melhoria da qualidade dos serviços públicos ofertados à população. Tais investimentos estão normalmente relacionados aos setores de infraestrutura, tecnologia, educação e saúde.

Apesar da importância desses investimentos para a economia do país, a nova orientação fiscal confirmada com a aprovação da EC em comento, que estabelece limite ao crescimento de grande parte das despesas públicas federais, lança dúvidas quanto à capacidade do setor público de realizar os investimentos necessários para o efetivo atendimento das necessidades da sociedade brasileira.

---

<sup>1</sup> BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, 2016. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 23 dez. 2022.



## 1 PRESSUPOSTOS E CONTEXTO PARA A CRIAÇÃO DAS REGRAS FISCAIS

Uma política fiscal compreende um conjunto de procedimentos pelos quais o governo arrecada receitas e executa despesas de modo a realizar três funções básicas, quais sejam: 1) Estabilização macroeconômica; 2) Redistribuição de renda; e, 3) Alocação de recursos. A função estabilizadora representa a busca do crescimento econômico sustentado, com estabilidade de preços e reduzido desemprego. A função redistributiva almeja a distribuição equitativa da renda. Finalmente, a função alocativa representa a provisão eficiente de bens e serviços públicos, mitigando as falhas de mercado<sup>2</sup>.

É definido como fiscalmente disciplinado o país que adota iniciativas efetivas para a manutenção da estabilidade da razão dívida/Produto Interno Bruto (PIB) ao longo do tempo<sup>3</sup>.

Os resultados da política fiscal podem ser mensurados sob diferentes aspectos, podendo focar na dimensão da qualidade do gasto público, bem como na identificação dos impactos da política fiscal no bem-estar da sociedade. Com esse propósito, diferentes instrumentos e indicadores de análise fiscal podem ser aplicados (fluxos (resultados primário e nominal) e estoques (dívidas líquida e bruta), por exemplo).

De acordo com o *International Monetary Fund* (IMF)<sup>4</sup>, o setor público se utiliza de regras fiscais com o objetivo de assegurar a sustentabilidade fiscal, buscando reduzir as pressões constantes sobre os orçamentos públicos, corrigindo incentivos distorcidos e mitigando o viés pró-cíclico do setor público na definição dos gastos e despesas governamentais. Tais regras são aplicadas a partir da imposição de medidas de restrição de médio ou longo prazo para algum componente da dimensão fiscal da atuação governamental (a exemplo da dívida, resultado corrente, gasto ou receita).

É de valia a adoção do conceito de regra fiscal utilizado por Silva<sup>5</sup>, a partir da definição de Wyplosz<sup>6</sup>, como o instrumento que formalmente estabelece uma restrição de longo prazo à

---

<sup>2</sup> BRASIL. Ministério da Economia. Tesouro Nacional. **Sobre política fiscal**. Brasília, 17 fev. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/sobre-politica-fiscal#:~:text=Pol%C3%ADtica%20fiscal%20reflete%20o%20conjunto.e%20a%20aloca%C3%A7%C3%A3o%20de%20recursos>. Acesso em: 28 ago. 2022.

<sup>3</sup> WYPLOSZ, Charles. Fiscal discipline: rules rather than institutions. *National Institute Economic Review*, [s. l.], v. 217, n. 1, p. 5, jul. 2011.

<sup>4</sup> INTERNATIONAL MONETARY FUND – IMF. Fiscal policy: how to select fiscal rules: a premier. [Washington]: International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, 2017. p. 5. (IMF Notes nº 9).

<sup>5</sup> SILVA, Luiz Gustavo de Oliveira da. **O novo regime fiscal brasileiro no contexto das novas regras fiscais**. 2019. Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Departamento de Economia, Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília, Brasília, 2019. p. 42.

<sup>6</sup> WYPLOSZ, Charles. **Fiscal rules**: theoretical issues and historical experiences. Cambridge: [s. n.], 2012. (NBER Working Paper Series). (Working Paper nº 17884).

política fiscal pela aplicação de limites numéricos determinados sobre os agregados orçamentários.

Em razão da crescente importância adquirida pelos temas “austeridade” e “restrição fiscal” no período recente, sobretudo, a partir dos choques provocados pela crise financeira internacional de 2008 nos orçamentos públicos de diferentes países, o FMI consolidou uma ampla literatura sobre o tema, incluindo vários estudos recentes utilizados para a análise de padrões na elaboração dessas regras<sup>7</sup>.

O enfretamento da crise de 2008 deixou como lição a importância da sustentabilidade de longo prazo da dívida soberana, propiciando a capacidade de atuação governamental em períodos de contingências, de modo a mitigar as incertezas do mercado em relação à capacidade governamental de fazer frente a compromissos futuros<sup>8</sup>. A intensidade da crise revelou limitações nas regras fiscais existentes, diante das consequentes falhas no atingimento dos limites estabelecidos para os agregados fiscais, iniciando um movimento de revisão dos instrumentos fiscais.

Tal cenário criou as condições para a difusão de novas regras fiscais no período posterior à crise de 2008, de impacto que ultrapassa o território europeu, disseminando novos mecanismos em diferentes países<sup>9</sup>.

Segundo o FMI<sup>10</sup>, podem ser classificadas como aspectos alinhados às boas práticas internacionais às regras fiscais:

- Sustentabilidade: a aplicação da regra asseguraria um perfil sustentável para a dívida no longo prazo; e
- Estabilidade: a mitigação da volatilidade econômica seria o foco da regra, ao ativar o funcionamento dos estabilizadores automáticos e permitir os ajustes contracíclicos discricionários na tributação e nas despesas.

---

<sup>7</sup> COSTA, Kevin Murilo Santos. **Uma análise da EC 95 e da PEC emergencial à luz da experiência internacional**. 2019. Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Departamento de Economia, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2019. p. 08.

<sup>8</sup> SILVA, Luiz Gustavo de Oliveira da. **O novo regime fiscal brasileiro no contexto das novas regras fiscais**. 2019. Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Departamento de Economia, Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília, Brasília, 2019. p. 28.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 28.

<sup>10</sup> INTERNATIONAL MONETARY FUND – IMF. **Fiscal policy**: how to select fiscal rules: a premier. [Washington]: International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, 2017. p. 12. (IMF Notes nº 9).

Ademais, a regra deve possuir efetividade em relação aos seus objetivos – motivo pelo qual deverá reunir<sup>11</sup> os seguintes elementos:

- **Simplicidade:** a regra deve ser compreendida facilmente pelos agentes políticos e pela sociedade;
- **Operacionalidade:** o governo deve ser capaz de controlar o instrumento fiscal selecionado, de modo a orientar o processo orçamentário;
- **Resiliência:** capacidade da regra resistir aos desafios ao longo do tempo, obter credibilidade e manter-se vigente, apesar de eventuais choques econômicos; faz-se importante o aparato legal e institucional de estabelecimento da regra; a adoção concomitante de reformas estruturais para assegurar a sustentação a médio e longo prazo tende a conferir maior resiliência às regras<sup>12</sup>;
- **Facilidade de monitoramento e fiscalização:** além de clareza e fácil verificação, a regra deve prever instrumentos que envolvam custos e sanções em caso de descumprimento das metas estabelecidas; buscando ampliar a eficácia desse critério, alguns países optaram em adotar instituições fiscais independentes, com a função de monitorar e avaliar as regras fiscais vigentes<sup>13</sup>;
- **Political buy-in:** a efetividade da regra está diretamente vinculada ao nível de compromisso político com a sua adoção;
- **Prudência:** as regras devem ser realistas, se afastando de objetivos demasiadamente ambiciosos, valendo-se da prudência ao estabelecerem seus limites; e
- **Revisão periódica:** a regra deve ser ajustada com regularidade; idealmente, as regras devem ser aplicadas por período de no mínimo três anos definidos em legislação, sendo que alguns autores advogam a sua revisão atrelada a cada período eleitoral<sup>14</sup>.

Na visão de Giambiagi e Tinoco<sup>15</sup>, regras fiscais costumam ser bem-sucedidas quando reúnem as seguintes características: ampla cobertura fiscal; propriedades anticíclicas; limites

---

<sup>11</sup> SILVA, Luiz Gustavo de Oliveira da. **O novo regime fiscal brasileiro no contexto das novas regras fiscais**. 2019. Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Departamento de Economia, Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

<sup>12</sup> INTERNATIONAL MONETARY FUND – IMF. **Fiscal policy: how to select fiscal rules: a primer**. [Washington]: International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, 2017. p. 02. (IMF Notes n° 9).

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 07.

<sup>14</sup> INTERNATIONAL MONETARY FUND – IMF. **World economic outlook: too slow for too long**. Washington: IMF, 2016.

<sup>15</sup> GIAMBIAGI, Fabio; TINOCO, Guilherme. **O teto do gasto público: mudar para preservar**. [Rio de Janeiro]: BNDES, set. 2019. p. 15. (Textos para Discussão n° 144).

de cobertura realistas; preparo contra eventos extraordinários; suporte político; e, apoio institucional.

Na avaliação do FMI<sup>16</sup>, as regras fiscais devem buscar auxiliar os governos na gestão da política fiscal visando amenizar o ciclo econômico, estimular o crescimento de longo prazo e promover a inclusão. Mas, o mesmo organismo internacional alerta que regras muito rígidas podem assumir um caráter excessivamente pró-cíclico, perdendo a capacidade de cumprir a função de amenizar o ciclo econômico ou até mesmo agravá-lo<sup>17</sup>. Nesse contexto, em um cenário de desaquecimento da economia, o governo termina por cortar demasiadamente os gastos, criando a necessidade de algum ajuste sobre os investimentos do setor público e/ou até mesmo uma elevação da carga tributária. Além disso, outras consequências igualmente não desejáveis podem surgir, como, por exemplo, a compressão artificial das receitas e a elevação de receitas extraordinárias e operações contábeis.

## 1.1 Tipos de regras fiscais

Seguindo a mesma metodologia adotada pelo FMI, Costa<sup>18</sup> observa que a principal forma de diferenciação das regras é o agregado fiscal sob os quais as regras se propõem a atuar.

A partir de levantamento feito pelo FMI<sup>19</sup> das principais regras aplicadas pelos países até os dias atuais, assim como da sistematização feita por Costa<sup>20</sup>, a seguir, tem-se a apresentação dos principais tipos, com o propósito de facilitar a compreensão de cada instrumento fiscal e seus objetivos, bem como melhor compreender o contexto fiscal brasileiro.

### 1.1.1 Regras de resultado fiscal

São normas que estabelecem um limite para o resultado orçamentário do governo, restringindo um agregado fiscal que influencia diretamente a dinâmica da dívida, visando assegurar sua sustentabilidade. Em geral, tem por base porcentagem do PIB, possuindo um caráter menos prescrito que as regras de gasto e de receita.

---

<sup>16</sup> INTERNATIONAL MONETARY FUND – IMF. **Fiscal policy**: how to select fiscal rules: a premier. [Washington]: International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, 2017. p. 02. (IMF Notes nº 9).

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 03.

<sup>18</sup> COSTA, Kevin Murilo Santos. **Uma análise da EC 95 e da PEC emergencial à luz da experiência internacional**. 2019. Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Departamento de Economia, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2019. p. 08.

<sup>19</sup> INTERNATIONAL MONETARY FUND – IMF. **Fiscal policy**: how to select fiscal rules: a premier. [Washington]: International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, 2017. p. 03. (IMF Notes nº 9).

<sup>20</sup> COSTA, *op. cit.*, p. 12.

As regras pertencentes a esse grupo são: de resultado (déficit/superávit) nominal; de resultado (déficit/superávit) estrutural; ajustada pelo ciclo econômico; e, ao longo do ciclo econômico. A principal diferença da primeira regra para as demais está nas características de estabilização econômica, visto que as últimas são mais efetivas na incorporação dos choques econômicos, estimando com base no produto potencial.

#### **1.1.1.1 Regra de resultado (déficit/superávit) nominal**

A presente regra define um teto ao déficit nominal, não vinculado ao ciclo e, geralmente, calculado com base em porcentagem do PIB. Possui fácil comunicação ao público por se tratar de instrumento bem conhecido e possuir facilidade de monitoramento e fiscalização, posto que não demanda ajustes específicos<sup>21</sup>.

Por outro lado, em razão do seu caráter pró-cíclico, tal regra induz uma ação contrária à estabilização econômica, pois não impede a expansão fiscal em períodos de crescimento econômico, deteriorando, assim, a qualidade do gasto<sup>22</sup>.

#### **1.1.1.2 Regra de resultado (déficit/superávit) estrutural**

Muito comum em países europeus, tem-se aqui uma espécie de derivação da regra de resultado (déficit/superávit) nominal, fazendo o ajuste do orçamento com base em medidas fiscais não recorrentes que geram grande impacto em determinado ano de apuração, como, por exemplo, o preço de determinados ativos ou de *commodities*<sup>23</sup>.

A grande desvantagem desse tipo de regra é a sua fiscalização e o seu monitoramento, novamente em decorrência da necessidade de estimativas precisas. Além disso, os gestores das políticas econômicas podem ser tentados a manipular os dados referentes à definição dos ciclos econômica para se beneficiar dos resultados<sup>24</sup>.

#### **1.1.1.3 Regra ajustada pelo ciclo econômico**

---

<sup>21</sup> INTERNATIONAL MONETARY FUND – IMF. **Fiscal policy**: how to select fiscal rules: a premier. [Washington] : International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, 2017. p. 15. (IMF Notes nº 9).

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>23</sup> BORNHORST, Fabian; DOBRESU, Gabriela; FEDELINO, Annalisa; GOTTSCHALK, Jan; NAKATA, Taisuke. **When and how to adjust beyond the business cycle? A guide to structural fiscal balances**. [Washington]: International Monetary Fund, abr. 2011. p. 02. (Technical Notes and Manuals).

<sup>24</sup> IMF, *op. cit.*, p. 06.

Aqui se tem um ajuste do saldo do orçamento com base nos efeitos do ciclo econômico das receitas e despesas, calculado com base no PIB potencial<sup>25</sup>. Assim, o resultado é estimado baseado na hipótese de funcionamento da economia perto do potencial.

Tal regra se mostra efetiva na promoção da estabilização econômica, pelo acionamento de estabilizadores automáticos. Entretanto, o monitoramento e a fiscalização ficam prejudicados por conta da dependência de estimativas consistentes sobre o hiato do produto<sup>26</sup>.

#### 1.1.1.4 Regra ao longo do ciclo econômico

O componente que distingue essa regra das demais é a forma de avaliação do limite do agregado orçamentário, estabelecido a partir de uma média ao longo dos anos que incorpora todos os ciclos econômicos. A apuração do ciclo é feita da fase anterior ao pico de alta, na expansão, e do pico de expansão até o pico de baixa, na contração.

A combinação de medidas fiscais discricionárias com estabilizadores automáticos confere a esta regra maior capacidade estabilizadora, em comparação com as demais regras até então apresentadas<sup>27</sup>.

Entretanto, ela também apresenta desvantagem relacionada com as estimativas dos períodos de alta e de baixa nos ciclos econômicos. Ademais, a dependência de certo grau de julgamento na definição dos períodos dos ciclos pode representar um problema<sup>28</sup>.

#### 1.1.2 Regra de ouro

A regra de ouro determina que as despesas correntes não podem ser financiadas por operações de crédito, de modo que o governo fica impedido de se endividar para financiar as despesas correntes. Porém, em razão de sua capacidade de geração de elevados retornos

---

<sup>25</sup> FEDELINO, Annalisa; IVANOVA, Anna; HORTON, Mark. **Computing cyclically adjusted balances and automatic stabilizers**. [Washington]: International Monetary Fund, nov. 2009. p. 04. (Technical Notes and Manuals).

<sup>26</sup> INTERNATIONAL MONETARY FUND – IMF. **Fiscal policy: how to select fiscal rules: a premier**. [Washington]: International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, 2017. p. 06. (IMF Notes nº 9).

<sup>27</sup> FLETCHER, Kevin; MEIER, André; RUIZ-ARRANZ, Marta; TAKIZAWA, Hajime; CACERES, Carlos; LE LESLÉ, Vanessa; MOORE, Michel. **United Kingdom: selected issues paper**. Washington: International Monetary Fund, nov. 2010. (IMF Country Report nº 10/337).

<sup>28</sup> IMF, *op. cit.*, p. 06.

econômicos e sociais ao longo do tempo, as despesas de investimentos não sofrem o mesmo tipo de restrição<sup>29</sup>.

Esta regra possui problemas de monitoramento e avaliação, além do incentivo à contabilidade criativa e classificação de gastos com baixo retorno em despesas de capital<sup>30</sup>. Na avaliação do FMI<sup>31</sup>, essa regra tende a prejudicar a sustentabilidade da dívida ao permitir o endividamento descontrolado.

### 1.1.3 Regra da dívida

A regra da dívida estabelece o limite da dívida do ente governamental ou define uma meta explícita a ser atingida, normalmente, em porcentagem do PIB. Por sua clareza e objetividade, esse tipo de regra é considerada efetiva na busca da sustentabilidade fiscal<sup>32</sup>. Porém, como o resultado é definido no longo prazo, os gestores da política econômica deixam de ter elementos para orientação de suas decisões de curto prazo<sup>33</sup>.

Uma desvantagem dessa regra é que as variáveis que também influenciam na dívida, como, por exemplo, as taxas de juros e de câmbio, em geral, estão fora do controle direto do governo. Os países que adotam esse instrumento incorporam como pressuposto que, a partir de determinada proporção do PIB, a dívida entraria em uma trajetória insustentável e explosiva<sup>34</sup>.

---

<sup>29</sup> COURI, Daniel Veloso; SALTO, Felipe Scudeler; BARROS, Gabriel Leal de; ORAIR, Rodrigo Octávio. **Regra de ouro no Brasil: balanço e desafios**. Brasília: Senado Federal, Instituição Fiscal Independente, 2018. p. 06. 46 p. (Estudo Especial nº 5).

<sup>30</sup> AMARAL, Vinícius Leopoldino do; MACEDO, Maurício Ferreira de; Bittencourt, Fernando Moutinho Ramalho. Regra de ouro: falhas de concepção e de aplicação no âmbito da União. **Orçamento em Discussão**, Brasília, n. 46, p. 13, 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-46-2020-regra-de-ouro-falhas-de-concepcao-e-de-aplicacao-no-ambito-da-uniao>. Acesso em: 23 dez. 2022.

<sup>31</sup> INTERNATIONAL MONETARY FUND – IMF. **Fiscal policy: how to select fiscal rules: a premier**. [Washington] : International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, 2017. p. 07. (IMF Notes nº 9).

<sup>32</sup> CORDES, Till; KINDA, Tidiane; MUTHOORA, Priscilla; WEBER, Anke. **Expenditure rules: effective tools for sound fiscal policy**. [Washington]: International Monetary Fund, fev. 2015. p. 16. (IMF Working Paper nº 15/29).

<sup>33</sup> COSTA, Kevin Murilo Santos. **Uma análise da EC 95 e da PEC emergencial à luz da experiência internacional**. 2019. Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Departamento de Economia, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2019. p. 14.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 15.

### 1.1.4 Regra da receita

A definição de um limite mínimo ou máximo para o agregado de receitas governamentais caracteriza a presente regra. Na primeira opção, o instrumento é utilizado com o objetivo de elevar a arrecadação, ao passo que na segunda opção, buscam-se evitar excessos nas cargas tributárias<sup>35</sup>.

São raros os casos de utilização desse tipo de regra, em razão de sua incapacidade de impactar o problema fiscal diretamente, posto que tanto o piso quanto o teto de receitas não alteram as despesas governamentais<sup>36</sup>.

### 1.1.5 Regra de despesa

O funcionamento da regra de despesa se dá pela fixação de um limite de forma nominal ou real para a despesa total, primária ou corrente. As regras de crescimento de gasto real mais comuns em países desenvolvidos normalmente são acompanhadas de fixação de quadros fiscais de despesas de médio prazo. Por seu lado, as normas de crescimento real são típicas de economias emergentes, frequentemente acompanhadas de regras de dívidas<sup>37</sup>.

Em geral, esse tipo de norma estabelece um limite entre 2% e 4% de aumento real das despesas, que são aplicados em termo de níveis absolutos, taxa de crescimento ou porcentagem do PIB<sup>38</sup>. O tempo de aplicação dessas regras varia em média de três a cinco anos<sup>39</sup>.

Por se tratar de um agregado fiscal de amplo conhecimento da sociedade e por ser controlado diretamente pelo governo, as regras de despesa são de fácil fiscalização e compreensão, bem como apresentam elevada efetividade no cumprimento de seus objetivos<sup>40</sup>.

---

<sup>35</sup> CORDES, Till; KINDA, Tidiane; MUTHOORA, Priscilla; WEBER, Anke. **Expenditure rules: effective tools for sound fiscal policy.** [Washington]: International Monetary Fund, fev. 2015. (IMF Working Paper n° 15/29).

<sup>36</sup> COSTA, Kevin Murilo Santos. **Uma análise da EC 95 e da PEC emergencial à luz da experiência internacional.** 2019. Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Departamento de Economia, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2019. p. 16.

<sup>37</sup> CORDES *et al.*, *op. cit.*, p. 13.

<sup>38</sup> IRWIN, Tim; MAZRAANI, Samah; SAXENA, Sandeep. **Fiscal policy: how to control the fiscal costs of public-private partnerships.** [Washington]: International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, out. 2018. p. 06. (IMF Notes n° 18/04).

<sup>39</sup> LLEDÓ, Victor; YOON, Sungwook; FANG, Xiangming; MBAYE, Samba; KIM, Young. **Fiscal rules at a glance.** [Washington]: International Monetary Fund, mar. 2017.

<sup>40</sup> CORDES *et al.*, *op. cit.*, p. 11.



Ainda que a literatura esteja em fase de consolidação, acredita-se que essa regra confira maior confiabilidade ao gasto, melhorando, eventualmente, a eficiência do gasto público<sup>41</sup>.

Um ponto negativo associado à regra de despesa é seu impacto negativo nos dispêndios com retorno social elevado – por exemplo, a redução nos investimentos públicos, muito comuns em economias em desenvolvimento, onde o ajuste se dá pela suspensão das despesas de capital, visando assegurar o cumprimento da regra, em virtude da dificuldade de realização das reformas estruturais que criariam as condições para o equilíbrio buscado pela regra<sup>42</sup>. Como as regras não costumam definir qual tipo de gasto será sacrificado, as decisões políticas de corte orçamentário buscariam o caminho mais fácil e recairiam, de modo especial, sobre os investimentos<sup>43</sup>.

A literatura também indica como desvantagem o fato de a regra desconsiderar o lado da receita, ameaçando, assim, a sustentabilidade fiscal<sup>44</sup>.

Quadro 1 – Principais tipos de regras fiscais<sup>45 46</sup>.

| <b>Tipo de Regra</b>                         | <b>Vantagens</b>  | <b>Desvantagem(ens)</b>  |
|--|---|--|
| Regra do saldo orçamentário global           | - Fácil de comunicar; e<br>- Orientação operacional clara.              | - Pode ser pró-cíclica; e<br>- Promove mudanças na composição.                   |
| Regra de ouro                                | - Preserva o investimento público; e<br>- Equidade intertemporal.       | - Contabilidade criativa; e<br>- Pouca ligação com a sustentabilidade da dívida. |
| Regras ajustadas ciclicamente e estruturadas | - Promove estabilização econômica; e<br>- Orientação operacional clara. | - Dificuldade operacional e de monitoramento.                                    |
| Regra sobre o ciclo                          | - Propriedades estabilizadoras; e<br>- Flexibilidade.                   | - Dificil monitoramento e fiscalização.  |

(continua)

<sup>41</sup> CORDES, Till; KINDA, Tidiane; MUTHOORA, Priscilla; WEBER, Anke. **Expenditure rules: effective tools for sound fiscal policy.** [Washington]: International Monetary Fund, fev. 2015. p. 03. (IMF Working Paper nº 15/29).

<sup>42</sup> COSTA, Kevin Murilo Santos. **Uma análise da EC 95 e da PEC emergencial à luz da experiência internacional.** 2019. Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Departamento de Economia, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2019. p. 17.

<sup>43</sup> CORDES *et al.*, *op. cit.*, p. 15.

<sup>44</sup> COSTA, *op. cit.*, p. 17.

<sup>45</sup> INTERNATIONAL MONETARY FUND – IMF. **Fiscal policy: how to select fiscal rules: a premier.** [Washington] : International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, 2017. p. 05. (IMF Notes nº 9).

<sup>46</sup> COSTA, *op. cit.*, p. 17.

Quadro 1 – Principais tipos de regras fiscais<sup>47 48</sup>.

| <b>Tipo de Regra</b> | <b>Vantagens</b>   | <b>Descantagem(ens)</b>   |
|----------------------|--|---|
| Regra de gasto       | - Fácil de comunicar e monitorar;<br>e<br>- Permite estabilizadores automáticos. | - Promove mudanças na composição; e<br>Redução de incentivos à receita. |
| Regra de receita     | - Ampliação das receitas; e<br>- Pode assumir caráter pro-cíclico.               | - Sem ligação com a sustentabilidade da dívida.                         |

(conclusão)

São amplamente reportados pela literatura os benefícios da regra de despesas, com sua elevada *compliance*, simplicidade de compreensão e operacionalização, bem como maior sustentabilidade fiscal, melhor *performance* para superávits primário e gastos primário em comparação com economias que não adotaram a regra<sup>49</sup>. Por outro lado, maior atenção precisa ser direcionada ao impacto da regra nos investimentos públicos e na eficiência governamental.

De fato, as regras de despesa apresentam uma relação negativa em relação aos investimentos públicos<sup>50</sup>. A explicação está associada ao custo político menor, preferindo direcionar os cortes aos gastos discricionários de alta qualidade, em uma busca de cumprir o teto a qualquer custo, por ser politicamente mais fácil excluir os investimentos do orçamento, conforme evidenciado no Gráfico 1, a seguir.

<sup>47</sup> INTERNATIONAL MONETARY FUND – IMF. **Fiscal policy**: how to select fiscal rules: a premier. [Washington] : International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, 2017. p. 05. (IMF Notes nº 9).

<sup>48</sup> COSTA, Kevin Murilo Santos. **Uma análise da EC 95 e da PEC emergencial à luz da experiência internacional**. 2019. Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Departamento de Economia, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2019. p. 17.

<sup>49</sup> CORDES, Till; KINDA, Tidiane; MUTHOORA, Priscilla; WEBER, Anke. **Expenditure rules**: effective tools for sound fiscal policy. [Washington]: International Monetary Fund, fev. 2015. p. 11. (IMF Working Paper nº 15/29).

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 15.

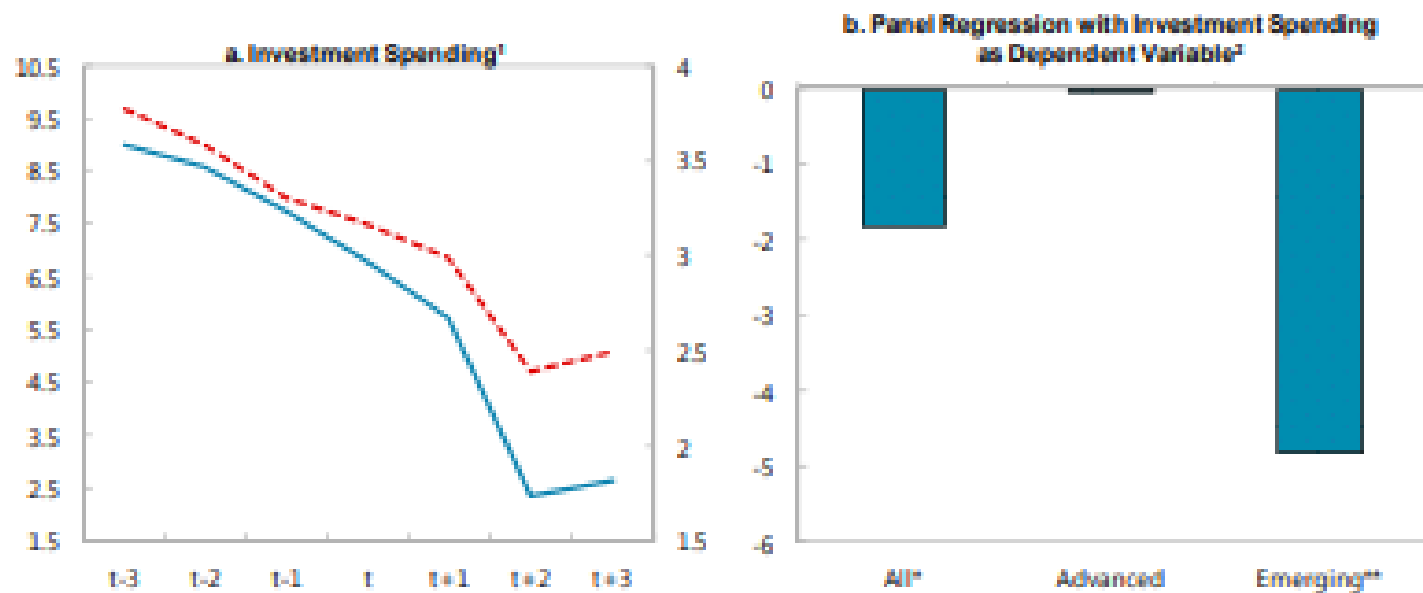


Gráfico 1 – Gastos com investimentos<sup>51</sup>.

<sup>51</sup> CORDES, Till; KINDA, Tidiane; MUTHOORA, Priscilla; WEBER, Anke. **Expenditure rules**: effective tools for sound fiscal policy. [Washington]: International Monetary Fund, fev. 2015. p. 15. (IMF Working Paper n° 15/29).

O Gráfico 1 detalhou o comportamento dos investimentos em 23 economias analisadas por Cordes *et al.*<sup>52</sup>, demonstrando a consequência do início de vigência da regra no ano t, de redução acentuada dos valores de investimento nos países estudados.

Os dados apresentados na parte B do Gráfico em comento incluem uma separação entre as economias avançadas e as economias emergentes, apresentando como resultado a redução no volume de investimentos apenas no grupo de economias emergentes, ao passo que o grupo dos países avançados mantiveram inalterados as suas despesas com investimentos.

Com o objetivo de apresentar regras fiscais adotadas em diferentes países, bem como comparar as diretrizes internacionais com a estratégia adotada na regra brasileira do teto de gastos aprovada em 2016, a seguir, tem-se o Quadro 2, preparado por Costa<sup>53</sup>, a partir dos estudos de Lledó *et al.*<sup>54</sup>, que compilou regras fiscais presentes em 96 economias no período 1986-2015, e de Cordes *et al.*<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> CORDES, Till; KINDA, Tidiane; MUTHOORA, Priscilla; WEBER, Anke. **Expenditure rules: effective tools for sound fiscal policy.** [Washington]: International Monetary Fund, fev. 2015. p. 15. (IMF Working Paper nº 15/29).

<sup>53</sup> COSTA, Kevin Murilo Santos. **Uma análise da EC 95 e da PEC emergencial à luz da experiência internacional.** 2019. Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Departamento de Economia, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2019. p. 23.

<sup>54</sup> LLEDÓ, Victor; YOON, Sungwook; FANG, Xiangming; MBAYE, Samba; KIM, Young. **Fiscal rules at a glance.** [Washington]: International Monetary Fund, mar. 2017.

<sup>55</sup> CORDES *et al.*, *op. cit.*, p. 06.

Quadro 2 – Regras Fiscais pelo Mundo<sup>56 57</sup>.

| País      | Período   | Base Regulatória     | Descrição   | Cláusula de Escape |
|-----------|-----------|----------------------|---|--------------------|
| Argentina | 2000-2008 | Lei                  | Limitação do crescimento das despesas primárias ao PIB nominal.   | Não                |
| Austrália | 2009-     | Compromisso Político | Limita crescimento real das despesas a 2% até que se atinjam superávits de 1% do PIB  | Não                |
| Bulgária  | 2012-     | Lei                  | Teto de 40% na razão despesa/PIB  | Não                |
| Croácia   | 2012-2014 | Lei                  | Redução de despesas de 1% do PIB até atingir resultado primário de zero.<br>A partir de 2014 o crescimento real das despesas é limitado ao PIB potencial. | Não                |
| Dinamarca | 2012-     | Compromisso Político | Crescimento real das despesas é limitado ao PIB potencial. Revisão da regra a cada 4 anos.  | Não                |
| Equador   | 2011-     | Lei                  | Limita a despesa permanente à receita permanente.   | Não                |
| Finlândia | 2003-     |                      | Limites anuais para despesas primárias definidas a cada 4 anos de mandato.  | Não                |
| França    | 1998-     | Compromisso Político | Aumento direcionado das despesas em termos reais (excluindo juros e pensões).   | Não                |

(continua)

<sup>56</sup> CORDES, Till; KINDA, Tidiane; MUTHOORA, Priscilla; WEBER, Anke. **Expenditure rules**: effective tools for sound fiscal policy. [Washington]: International Monetary Fund, fev. 2015. p. 06. (IMF Working Paper nº 15/29).

<sup>57</sup> LLEDÓ, Victor; YOON, Sungwook; FANG, Xiangming; MBAYE, Samba; KIM, Young. **Fiscal rules at a glance**. [Washington]: International Monetary Fund, mar. 2017.

Quadro 2 – Regras Fiscais pelo Mundo<sup>58 59</sup>.

| País       | Período   | Base Regulatória     | Descrição   | Cláusula de Escape |
|------------|-----------|----------------------|---|--------------------|
| Islândia   | 2008-2012 | Compromisso Político | Limitação ao crescimento real da despesas (2% para consumo e 2,5% para transferências).     | Não                |
| Israel     | 2005-     | Lei                  | Ajuste do crescimento de gastos conforme variação da dívida pública.                        | Não                |
| Japão      | 2011-2013 | Compromisso Político | Despesa total, excluindo juros e pagamento da dívida, limitada ao valor do ano anterior.    | Não                |
| Lituânia   | 2009-     | Lei                  | Despesas orçamentárias limitadas a 50% do crescimento das receitas.                         | Sim                |
| Luxemburgo | 1995-2012 | Acordo Político      | Limitação de aumento das despesas às estimativas de aumento de médio prazo do PIB.          | Não                |
| Mongólia   | 2012-     | Lei                  | Aumento das despesa limitado ao crescimento do PIB (exceto exploração mineral).             | Sim                |
| Namíbia    | 2011-     | Acordo Político      | Limitação do gasto público a 30%.   | Não                |
| Holanda    | 1994-     | Acordo Político      | Fixação do limite de despesas totais a cada mandato político. Excluídos benefícios sociais. | Não                |

(continuação)

<sup>58</sup> CORDES, Till; KINDA, Tidiane; MUTHOORA, Priscilla; WEBER, Anke. **Expenditure rules**: effective tools for sound fiscal policy. [Washington]: International Monetary Fund, fev. 2015. p. 06. (IMF Working Paper nº 15/29).

<sup>59</sup> LLEDÓ, Victor; YOON, Sungwook; FANG, Xiangming; MBAYE, Samba; KIM, Young. **Fiscal rules at a glance**. [Washington]: International Monetary Fund, mar. 2017.

Quadro 2 – Regras Fiscais pelo Mundo<sup>60 61</sup>.

| País           | Período | Base Regulatória | Descrição  | Cláusula de Escape |
|----------------|---------|------------------|--|--------------------|
| Peru           | 2002-   | Lei              | Elevação gradual do teto de gastos. Excluídos os gastos em infraestrutura e programas sociais. | Sim                |
| Polônia        | 2013-   | Lei              | Limita a despesa ao crescimento projetado do PIB. Regra flexibilizada em 2016.                 | Sim                |
| Romênia        | 2010-   | Lei              | Aumento da despesa limitada à projeção do PIB nominal para os próximos 3 anos.                 | Sim                |
| Rússia         | 2013-   | Lei              | Regra baseada no preço do petróleo. Fundo de reserva de 7% do PIB com receitas de petróleo.    | Sim                |
| Espanha        | 2012-   | Lei              | Limite de gasto calculado para período de referência de 10 anos. Exclui transferências.        | Sim                |
| Suécia         | 1997-   | Lei              | Limite nominal para despesa, inclui sistema de pensão a cada 3 anos.                           | Não                |
| União Europeia | -       | AI               | Aumento da despesa discricionária menor que PIB potencial de médio prazo.                      | Não                |
| Brasil         | 2016-   | Constituição     | Limita o aumento da despesa à taxa oficial de inflação anual medida pelo IPCA.                 | Sim                |

(conclusão)

<sup>60</sup> CORDES, Till; KINDA, Tidiane; MUTHOORA, Priscilla; WEBER, Anke. **Expenditure rules**: effective tools for sound fiscal policy. [Washington]: International Monetary Fund, fev. 2015. p. 06. (IMF Working Paper nº 15/29).

<sup>61</sup> LLEDÓ, Victor; YOON, Sungwook; FANG, Xiangming; MBAYE, Samba; KIM, Young. **Fiscal rules at a glance**. [Washington]: International Monetary Fund, mar. 2017.

Os dados do Quadro 2 resumem as regras de despesa vigentes em 24 países, sendo 11 nações consideradas economias avançadas e 13 nações consideradas emergentes. Em relação ao arcabouço legal de instituição das regras tem-se que os países em desenvolvimento normalmente se utilizam de leis ordinárias, ao passo que as economias avançadas, em geral, optam por compromissos políticos ou acordos de coalizão, vigentes por um ciclo político e vinculados a um quadro fiscal de médio prazo. O exemplo brasileiro de introdução de regra de despesa a partir de mudança constitucional representa uma exceção não observada em nenhum outro país<sup>62</sup>.

A seleção do tipo de regra a ser adotada em cada país se vincula muito mais ao arcabouço fiscal de cada economia do que a elementos teóricos que prescrevem soluções de manual. Dessa forma, não foram encontradas características predominantes que possam ser atribuídas ao conjunto de países pesquisados. Entretanto, um elemento comum aplicável aos países pesquisados é a presença de crescimento real das despesas, em maior ou menor medida. A exceção é o Brasil, onde a regra do teto de gastos não permite o crescimento real da despesa<sup>63</sup>.

Cumprir lembrar que, antes da adoção do teto de gastos pelo Brasil em 2016, a única economia a aprovar uma limitação de aumento de despesa de larga magnitude foi o Japão, no período 2011-2013. Entretanto, a regra japonesa excluía do limite as despesas na reconstrução da infraestrutura – medida reputada como essencial para evitar a estagnação econômica<sup>64</sup>.

Do ponto de vista da experiência internacional, portanto, a regra proposta pela PEC 55 também pode ser considerada forte. Nenhum país, mesmo em condições piores que o Brasil, adotou uma regra fiscal que produz tanto impacto para a administração orçamentária<sup>65</sup>.

Além do Japão, o Peru também reconheceu a importância de preservar o investimento em infraestrutura ao excluir da regra de despesa essa modalidade de gasto. A justificativa para essa medida, novamente, está no multiplicador keynesiano sob a forma de investimento público<sup>66</sup>.

---

<sup>62</sup> COSTA, Kevin Murilo Santos. **Uma análise da EC 95 e da PEC emergencial à luz da experiência internacional**. 2019. Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Departamento de Economia, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2019. p. 25.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>64</sup> TORRES FILHO, Ernani Teixeira. A crise da economia japonesa nos anos 90: impactos da bolha especulativa. **Revista de Economia Política**, v. 17, n. 1, p. 5, jan./mar. 1997. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/sH4ZbnpscBLqkSfSTDD94LF/?lang=pt>. Acesso em: 23 dez. 2022.

<sup>65</sup> PIRES, Manoel Carlos de Castro. Nota técnica: análise da PEC 55. **Carta de Conjuntura**, IPEA, [s. l.], n. 33, 2016.

<sup>66</sup> CHINN, Menzie. Fiscal multipliers. **The New Palgrave Dictionary of Economics**, p. 02, 2013. Disponível em: <https://www.ssc.wisc.edu/~mchinn/Fiscal%20Multipliers.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2022.



Ademais, a razão preponderante apontada pelo FMI ao justificar essa regra é a necessidade de prevenir o *déficit bias*, isto é, as despesas improdutivas que os governos tendem a aprovar ao longo do tempo. Assim, diante das evidências de que os gastos em infraestrutura promovem o crescimento econômico no longo prazo, possuem multiplicador fiscal positivo, justificando a decisão dos países de preservar os investimentos<sup>67</sup>.

O Reino Unido também foi palco da adoção de um instrumento de proteção aos investimentos, implementado em 1997, assegurando que a expansão dos investimentos somente é suspensa em caso de superação do limite de 40% do coeficiente de endividamento líquido. Quando esse limite é atingido, a regra inglesa promove ajustes seguindo um regime de orçamento equilibrados conforme parâmetros definidos pelo *Fiscal Compact*<sup>68</sup>.

Uma outra demonstração apontando que a regra de teto de gastos introduzida no Brasil em 15 de dezembro de 2016, a partir da Emenda Constitucional (EC) nº 95<sup>69</sup>, destoa das regras adotadas em outros países está no estudo apresentado por Alesina *et al.*<sup>70</sup>, que compararam 181 planos fiscais de 18 países da *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) para o período 1981-2014. Aqui foi possível identificar que os planos fiscais costumam ser mistos, com os planos baseados em aumento de receita incluindo também medidas de cortes de gastos, e os programas do tipo contracionistas também incorporando iniciativas visando a elevação da receita.

Em diferentes aspectos, a EC nº 95/2016<sup>71</sup> se afasta do desenho definido pela chamada Nova Geração de Regras Fiscais, formada por normativos revestidos de flexibilidade e ajustados ao ciclo, elementos não encontrados na regra brasileira<sup>72</sup>.

---

<sup>67</sup> ESCOLANO, Julio; JARAMILLO, Laura; MULAS-GRANADOS, Carlos; TERRIER, Gilbert. **How much is a lot? Historical evidence on the size of fiscal adjustments**. [Washington]: International Monetary Fund, set. 2014. p. 27. (IMF Working Paper nº 14/179).

<sup>68</sup> SILVA, Luiz Gustavo de Oliveira da. **O novo regime fiscal brasileiro no contexto das novas regras fiscais**. 2019. Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Departamento de Economia, Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília, Brasília, 2019. p. 33.

<sup>69</sup> BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, 2016. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 23 dez. 2022.

<sup>70</sup> ALESINA, Alberto; BARBIERO, Omar; FAVERO, Carlo; GIAVAZZI, Francesco; PARADISI, Matteo. **The effects of fiscal consolidations: theory and evidence**. Cambridge: [s. n.], nov. 2017. (NBER Working Paper Series). (Working Paper nº 23385).

<sup>71</sup> BRASIL, *op. cit.*

<sup>72</sup> SILVA, *op. cit.*, p. 28.

## 2 EVOLUÇÃO DA AGENDA DE AUSTERIDADE

Nos anos de 1970 e 1980, são originadas as primeiras regras fiscais, impulsionadas não apenas por reflexões teóricas acerca da temática fiscal, mas também pelo ambiente macroeconômico do período, marcado pela elevação da dívida pública e de recorrentes déficits orçamentários apresentados por diferentes governos nacionais<sup>73</sup>.

Entretanto, apenas nos anos 1990, os debates ganham maior densidade, gerando a ampliação e maior disseminação das experiências referentes às políticas de controle das variáveis fiscais.

Os anos 2000 testemunham uma segunda onda de regras fiscais. Nessa oportunidade, o foco se estabelece sob os denominados mercados emergentes – oportunidade em que muitos países dessa categoria passam a adotar algum tipo de regra e de executar medidas relacionadas à promoção de reformas institucionais no arcabouço fiscal, como reação aos resultados orçamentários deficitários detectados no período anterior<sup>74</sup>.

Finalmente, no período posterior à crise internacional de 2007-2008, tem-se o surgimento da terceira onda, cuja gênese está relacionada com o movimento de recrudescimento e aceleração do endividamento dos países centrais em um esforço para a recuperação e estabilização de suas economias. Aqui é possível observar a disseminação das regras em maior número de países, bem como a introdução de modificações das regras então vigentes, com o propósito de transmitir uma mensagem crível de responsabilidade fiscal, notadamente no médio e no longo prazo<sup>75</sup>. Esse período foi marcado por intensas alterações dos instrumentos fiscais em níveis nacionais.

A despeito da diversidade de regras fiscais surgidas nos períodos supramencionados, com suas características e propósitos, vale destacar os tipos mais frequentes, que são as regras para a dívida, as regras para as despesas e uma combinação de ambas, cujas vantagens foram sumarizadas por Giambiagi e Tinoco<sup>76</sup>.

As regras para a dívida se destacam pela simplicidade e transparência, bem como possuem como principal vantagem o foco na variável fundamental para impactar a sustentabilidade fiscal. A desvantagem desse instrumento é que outros fatores que igualmente

---

<sup>73</sup> GIAMBIAGI, Fabio; TINOCO, Guilherme. **O teto do gasto público**: mudar para preservar. [Rio de Janeiro]: BNDES, set. 2019. p. 11. (Textos para Discussão nº 144).

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>75</sup> *Ibidem*. p. 12.

<sup>76</sup> GIAMBIAGI; TINOCO, *op. cit.*, p. 14.

impactam a dívida, a exemplo de juros e o câmbio, estão além do controle da autoridade fiscal<sup>77</sup>. Outra limitação importante é que o foco na dívida pode incentivar uma política fiscal pró-cíclica e o direcionamento por encontrar saídas via operações não recorrentes<sup>78</sup>.

Em relação às regras para a despesa, dado o controle governamental sob essa variável, a sua grande vantagem está em estabelecer direcionamento de curto prazo para a política fiscal. Além de possuir simplicidade e transparência, essa regra não induz a pró-ciclicidade do gasto, contribuindo, assim, para a estabilização do PIB. A desvantagem indicada na literatura é que a regra tem menor ligação com o objetivo da sustentabilidade fiscal, pois controla a despesa, sem atender para a receita<sup>79</sup>. Outra limitação é que essa regra pode impactar negativamente a qualidade do gasto, pois mesmo diante do atendimento ao teto de gastos, os cortes e contingenciamentos orçamentários poderiam atacar as despesas com retorno social mais elevado<sup>80</sup>.

Considerando as diferentes características complementares e os *trade-offs* envolvidos, diversas economias combinam duas ou mais regras fiscais. A situação mais comum consiste na combinação de regras de dívidas com regras para resultado, com estas últimas contribuindo para orientar os atores políticos na estruturação da política fiscal de curto prazo<sup>81</sup>.

---

<sup>77</sup> GIAMBIAGI, Fabio; TINOCO, Guilherme. **O teto do gasto público: mudar para preservar**. [Rio de Janeiro]: BNDES, set. 2019. p. 13. (Textos para Discussão nº 144).

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>80</sup> É importante que as regras para limitar a despesa considerem uma discussão sobre as prioridades na fase de elaboração do orçamento, resultando em maior eficiência do gasto público. Entretanto, lamentavelmente, a evidência empírica parece não espelhar esse pressuposto. Cf. *Ibidem*, p. 13.

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 14.

### 3 ESTADO, CIDADANIA, POLÍTICAS PÚBLICAS E AUSTERIDADE

Em contraponto à agenda de reformas de austeridade que apontam para instrumentos como o teto de gastos como solução para a crise fiscal, é válido destacar a visão de autores como, por exemplo, Bercovici<sup>82</sup>, Ferreira<sup>83</sup>, Dardot e Laval<sup>84</sup>, Brown<sup>85</sup> (2013), Chamayou<sup>86</sup>, Fisher<sup>87</sup> e Casara<sup>88</sup>, que analisaram as recentes configurações do capitalismo global, com especial atenção para a subordinação do Estado ao mercado, caracterizado pela alteração do direito interno em atendimento às demandas do capital financeiro, impondo uma agenda de redução da capacidade de ação estatal e uma limitação da possibilidade de interferência da soberania popular.

Conforme Casara<sup>89</sup>, a máxima liberal do *laissez-faire* reflete claramente um princípio de autolimitação da razão governamental. O liberalismo, que ao mesmo tempo representa uma teoria, uma prática e um modelo de organização, se apresenta também como uma “racionalidade hegemônica”, com base na justificativa de que é preciso limitar as práticas governamentais e, portanto, restringir o exercício do poder político em favor dos objetivos econômicos.

Entende-se que o discurso hegemônico em defesa da austeridade é um componente importante do fenômeno definido por Casara como a “racionalidade neoliberal”, que, por sua vez revela duas faces, quais sejam: “[...] a ideológica, que continua a naturalizar o mercado, e a politicamente ativa, que cria as condições econômicas, jurídicas e políticas pelas quais o mercado funciona de modo otimizado”<sup>90</sup>.

---

<sup>82</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Constituição e Estado de exceção permanente**: atualidade de Weimar. Rio de Janeiro: Azougue, 2004.

<sup>83</sup> FERREIRA, António Casimiro. A sociedade de austeridade: poder, medo e direito do trabalho de exceção. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, [s. l.], n. 95, dez. 2011. Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/4417>. Acesso em: 12 jun. 2022.

<sup>84</sup> DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução: Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016. (Coleção Estado de Sítio).

<sup>85</sup> BROWN, Wendy. **Cidadania sacrificial**: neoliberalismo, capital humano e políticas de austeridade. Tradução: Juliane Bianchi Leão. Rio de Janeiro: Zazie Edições, 2018. (Coleção Pequena Biblioteca de Ensaio).

<sup>86</sup> CHAMAYOU, Grégoire. **A sociedade ingovernável**: uma genealogia do liberalismo autoritário. São Paulo: Ebu, 2020. (Coleção Explosante).

<sup>87</sup> FISHER, Mark. **Realismo capitalista**: é mais fácil imaginar o fim do mundo do que o fim do capitalismo? Tradução: Rodrigo Gonsalves, Jorge Adeodato e Maikel da Silveira. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

<sup>88</sup> CASARA, Rubens. **Contra a miséria neoliberal**. São Paulo: Autonomia Literária, 2021.

<sup>89</sup> *Ibidem*, p. 54.

<sup>90</sup> *Ibidem*, p. 65.

Tal racionalidade sustenta uma normatividade, um padrão de conduta que deve orientar indivíduos e instituições. Nesse viés, Casara<sup>91</sup> afirma que o Direito é peça fundamental de um processo de instituição, naturalização e legitimação da racionalidade neoliberal.

Faz-se importante entender as regras fiscais como elementos de um quadro normativo, de manifestações de governabilidade e de concretização de uma lógica disciplinar, apontadas por Casara<sup>92</sup> como justificadoras do exercício do poder disciplinar e do poder punitivo, formados também por leis nacionais, tratados, pactos, contratos privados, acordos internacionais, regra de direito comercial internacional, entre outros ditames materializados em documentos públicos e privados, que se sujeitam à autoridade tanto de governos quanto de instituições internacionais, bem como agência de classificação de riscos prontas a exercer a “função de política econômica”.

Muito mais que uma diretriz de política econômica, Ferreira<sup>93</sup> aponta para a existência de um processo de “austerização” da sociedade em geral, decorrente de uma dinâmica política que resulta na atuação governamental centrada na difusão da mensagem de que “não há alternativa”. Nesse contexto, dissemina a ideia de que a responsabilização pela situação de crise enfrentada pela sociedade pertence a todos os indivíduos, cobrando-os o devido pagamento e os fazendo acreditar que a situação atual é consequência direta das suas ações<sup>94</sup>.

Ainda segundo Ferreira<sup>95</sup>, com a força da nova austeridade, as reformas de austeridade realizadas pelo Estado evidenciam a dupla lógica de atuação do mesmo. Assim, por um lado, o Estado se apresenta como detentor do monopólio da austeridade legítima, agenda através da qual assume as atribuições de enfrentar a crise, evitando a catástrofe nacional, e de proteção aos indivíduos quanto às incertezas do futuro. Por outro lado, a fragmentação do Estado Social se aprofunda, através do “triplo processo de privatização dos bens públicos, de individualização dos riscos sociais e de mercadorização da vida social”<sup>96</sup>.

---

<sup>91</sup> CASARA, Rubens. **Contra a miséria neoliberal**. São Paulo: Autonomia Literária, 2021. p. 178.

<sup>92</sup> *Ibidem*, p. 203.

<sup>93</sup> FERREIRA, António Casimiro. A sociedade de austeridade: poder, medo e direito do trabalho de exceção. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, [s. l.], n. 95, p. 122, dez. 2011. Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/4417>. Acesso em: 12 jun. 2022.

<sup>94</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Tradução: Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001. p. 86.

<sup>95</sup> FERREIRA, *op. cit.*, p. 122.

<sup>96</sup> *Ibidem*, p. 122.

Ao afirmar que não existem alternativas de enfrentamento à crise, o “Estado de Austeridade” não prescreve nenhuma solução que não seja a transferência clara dos seus custos para a sociedade<sup>97</sup>. Dessa forma, fica reunida, sob a bandeira da austeridade, uma agenda de ações representativas dessa nova ordem social: impostos, arrocho salarial, redução nas pensões e subsídios, reforma do sistema de saúde, precarização das relações de trabalho etc.

A justificativa para o “Estado de Emergência”, segue Ferreira<sup>98</sup>, deixa de ser o medo crescente em termos de segurança pessoal associada ao “desperdício humano” – imigrantes, criminosos, excluídos –, dando lugar ao “Estado de Emergência Social”, apelando para o sacrifício em favor do bem coletivo.

A forma como os cidadãos, individualmente e coletivamente, se sujeitam ao sacrifício em nome da proteção de “algo maior” é muito bem explicada por Brown, que ajuda a compreender como a liberdade originalmente prometida pelo neoliberalismo é invertida, e se transforma no seu oposto, culminando em sujeitos prontos a legitimar sacrifícios, “governados por coleções de máximas narrativas e vulneráveis aos perigos da vida”<sup>99</sup>.

O processo de subjugação é iniciado ao interpretar o sujeito como “capital humano” por empresas e macroeconomias, prendendo-o completamente às necessidades, trajetórias e contingências dessas entidades e doutrinas<sup>100</sup>. Como consequência, são gerados indivíduos completamente isolados e vulneráveis, sob ameaça permanente de “desenraizamento e de privação dos meios vitais básicos”<sup>101</sup>, totalmente sujeitos às adversidades do capital.

Assim, ainda segundo Brown<sup>102</sup>, se por um lado a “cidadania neoliberal” deixa o indivíduo livre para cuidar da própria sorte, por outro lado, ela também o compromete, discursivamente, com o destino da coletividade – exigindo sua fidelidade e potencial sacrifício em favor da sustentabilidade econômica da nação.

Utilizando o conceito de “cidadania sacrificial”, Brown<sup>103</sup> descreve o processo de como a cidadania ativa é reduzida para coincidir com o “capital humano responsabilizado”, ao passo que a cidadania sacrificial se amplia, fortalecendo o pensamento relacionado à saúde da empresa ou nação, ou para ser mais direto, a saúde da nação como empresa.

---

<sup>97</sup> FERREIRA, António Casimiro. A sociedade de austeridade: poder, medo e direito do trabalho de exceção. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, [s. l.], n. 95, p. 123, dez. 2011. Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/4417>. Acesso em: 12 jun. 2022.

<sup>98</sup> *Ibidem*, p. 123.

<sup>99</sup> BROWN, Wendy. **Cidadania sacrificial**: neoliberalismo, capital humano e políticas de austeridade. Tradução: Juliane Bianchi Leão. Rio de Janeiro: Zazie Edições, 2018. p. 07. (Coleção Pequena Biblioteca de Ensaios).

<sup>100</sup> *Ibidem*, p. 08.

<sup>101</sup> *Ibidem*, p. 08.

<sup>102</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>103</sup> *Ibidem*, p. 34.

As restrições fiscais e demais medidas de austeridade se tornam princípios de uma realidade incontestável – único caminho possível para evitar um desastre econômico coletivo. Portanto, qualquer medida passa a ser legítima não importa as suas consequências sociais, humanas e éticas.

Não é coincidência a frequência do uso do termo “sacrifício” nos discursos governamentais de anúncio de reformas econômicas e medidas de restrição fiscal. “Sacrifício compartilhado” é evocado com regularidade por agente políticos – gerentes comprometidos em ajustes, revogação de benefícios sociais, flexibilização de direitos, fragmentação do arcabouço de proteção a grupos vulneráveis e toda imposição de agendas estatais de austeridade<sup>104</sup>.

O mantra “estamos todos juntos nisso” hoje atravessa nações, empresas, indústrias, cidades e instituições públicas, convocando os indivíduos ao sacrifício pela sobrevivência ou recuperação do todo econômico, especialmente nos níveis mais baixos das escalas empresariais e de renda. Mais importante, a perda de empregos, terceirização, downsizing e reduções de benefícios, bem como os cortes em educação pública, infraestrutura e assistência social, todos são tomados como decisões econômicas pela governança neoliberal, e não como decisões políticas<sup>105</sup>.

A lógica do Estado de bem-estar é completamente invertida. No lugar de protegidos minimamente pelo Estado, os indivíduos são responsabilizados pela sobrevivência das instituições, passando por uma empresa familiar, podendo contemplar uma economia nacional ou um bloco econômico transnacional<sup>106</sup>. O processo de responsabilização obriga os indivíduos, diante de enormes adversidades e mesmo sem as mínimas habilidades, a dependerem exclusivamente de si mesmos para sobreviver e enfrentar as crises econômicas. Na verdade, mais que isso, os indivíduos são também culpabilizados, respondendo pelos infortúnios do coletivo, mesmo quando sua conduta individual seja reputada como adequada, podendo ser legitimamente requerido o seu sacrifício em nome da preservação do todo.

Esse cidadão redime o Estado, a lei e a economia de responsabilizarem-se e de responderem pela sua própria condição e dificuldades, e está pronto a se sacrificar em nome do crescimento econômico e das restrições fiscais quando chamado a fazê-lo<sup>107</sup>.

---

<sup>104</sup> BROWN, Wendy. **Cidadania sacrificial**: neoliberalismo, capital humano e políticas de austeridade. Tradução: Juliane Bianchi Leão. Rio de Janeiro: Zazie Edições, 2018. p. 44. (Coleção Pequena Biblioteca de Ensaio).

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 46.

<sup>106</sup> *Ibidem*, p. 51.

<sup>107</sup> BROWN, Wendy. **Cidadania sacrificial**: neoliberalismo, capital humano e políticas de austeridade. Tradução: Juliane Bianchi Leão. Rio de Janeiro: Zazie Edições, 2018. p. 48. (Coleção Pequena Biblioteca de Ensaio).

Por austeridade entende-se a definição apresentada por Rossi, Dweck e Oliveira<sup>108</sup>: uma política de ajuste da economia fundada na redução dos gastos públicos e do tamanho do Estado nas suas atribuições de indução do crescimento econômico e de promoção do bem-estar social. Para aqueles autores, essa nova forma de gerenciamento do orçamento público provoca consequências macroeconômicas e distributivas e redimensiona a capacidade dos governos de implementar políticas direcionadas ao fomento da economia e à ampliação do bem-estar social<sup>109</sup>.

Ainda segundo Rossi, Dweck e Oliveira<sup>110</sup>, a legitimação social da austeridade surge a partir de discursos falaciosos, argumentos morais e em evidências empíricas frágeis, que são sustentados em dois mitos, quais sejam: 1) O mito da “fada da confiança”; e, 2) A “metáfora do orçamento doméstico”.

O termo “austeridade” não possui sua origem na economia, mas sim, na filosofia moral, sendo introduzido no vocabulário econômico como um neologismo que incorpora a influência moral do termo, especialmente para valorizar o comportamento relacionado ao rigor, à disciplina, aos sacrifícios, à parcimônia, à prudência e à sobriedade, bem como para reprimir comportamentos vistos como desmedidos e perdulários<sup>111</sup>.

Com forte influência cultural e permeada de traços religiosos, conforme ensina Coelho<sup>112</sup>, o discurso da austeridade em seu recorte econômico promete a redenção ou recompensa pelos sacrifícios realizados. Na sua versão mais moderna, tal discurso ainda carrega fortes componentes morais e se esforça para fazer refletir na esfera pública, sem as devidas mediações, essas supostas virtudes do indivíduo, personificando, conferindo características humanas ao governo.

Segundo Blyth<sup>113</sup>, a discussão sobre o “argumento moderno” de austeridade é liderada por um grupo de acadêmicos, com destaque para Alberto Alesina. O núcleo do argumento defende que em tempos de crise, as políticas fiscais restritivas (redução de gastos e/ou em menor medida, aumento de impostos) podem ter consequência expansionista, de aumento do

---

<sup>108</sup> ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (Orgs.). **Economia para poucos**: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. p. 07.

<sup>109</sup> *Ibidem*, p. 07.

<sup>110</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>111</sup> ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; ARANTES, Flávio. Economia política da austeridade. In: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (Orgs.). **Economia para poucos**: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. p. 15.

<sup>112</sup> COELHO, Allan da Silva. **Capitalismo como religião**: uma crítica a seus fundamentos mítico-teológicos. 2014. Tese (Doutorado em Ciências da Religião) – Programa de Pós-Graduação em Ciências da Religião, Faculdade de Humanidades e Direito, Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, SP, 2014.

<sup>113</sup> BLYTH, Mark. **Austeridade**: a história de uma ideia perigosa. Tradução: Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.



crescimento da economia. O pensamento econômico acerca dos efeitos da restrição fiscal é, então, substituído pelo conceito de austeridade, que pode ser entendido pelo seu instrumento (política de ajuste fiscal, notadamente corte de despesas) e pelos seus objetivos (promover o crescimento econômico, ajustar as contas públicas).

**Figura 1: Círculo vicioso da austeridade**



Figura 1 – Círculo vicioso da austeridade<sup>114</sup>.

Entretanto, conforme explicado na Figura 1 por Rossi, Dweck e Arantes<sup>115</sup>, a experiência de diversos países que implementaram políticas de austeridade tem mostrado que, além de promover retração econômica, os programas de austeridade ainda podem deteriorar a situação fiscal. Em um período econômico de crise, a austeridade pode criar um círculo vicioso onde a redução de gastos impede o crescimento, derrubando a arrecadação e comprometendo o resultado fiscal, acarretando novas reduções de gastos. Assim, em momentos de crise econômica, a austeridade atua de maneira contraproducente, terminando por derrubar o crescimento e ampliar a dívida pública, atingindo resultados inversos ao que se buscava.

A fada da confiança e o mito do orçamento doméstico são as bases do discurso da austeridade, mas, para os seus críticos, não passam de duas ideias questionáveis, carecendo de evidências capazes de validar os seus argumentos.

<sup>114</sup> ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; ARANTES, Flávio. Economia política da austeridade. In: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (Orgs.). **Economia para poucos**: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. p. 18.

<sup>115</sup> *Ibidem*, p. 18.

O fundamento teórico para o sucesso das agendas de austeridade é a elevação da confiança dos agentes privados. A austeridade seria o mecanismo e a saída para recuperar a confiança do mercado – o que, por sua vez, iniciaria um processo de crescimento econômico. Não por outra razão, tanto no Brasil quanto no exterior, a frequente reprodução da retórica austera é o caminho para a retomada da confiança do mercado<sup>116</sup>.

Para Paul Krugman<sup>117</sup>, economista e ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 2008, a austeridade seria um culto em decadência, não mais possuindo a força que a fez dominar o debate econômico europeu por volta de 2010, diante do descrédito das pesquisas que a davam suporte. Para aquele autor, além de não possuir amparo na pesquisa econômica, a oposição à austeridade alcançou status de *mainstream*; até mesmo organismos multilaterais conservadores como o FMI, por exemplo, reconhecem os prejuízos que políticas de cortes de gastos podem provocar em uma economia debilitada<sup>118</sup>. Portanto, se em relação ao equilíbrio fiscal e ao crescimento econômico a austeridade se mostra como instrumento contraproducente, pelo lado social, ela se apresenta como solução equivocada.

Em uma crítica mais contundente, Mendoza<sup>119</sup> enxerga a austeridade como um veículo para destruir o Estado de Bem-estar Social e edificar as fundações de um novo fascismo: um “fascismo corporativo”. Ao lado da liberalização dos mercados e das privatizações, a austeridade constituiria um dos três pilares do neoliberalismo, cuja racionalidade estaria assentada na defesa de interesses específicos e atuaria como um componente de fragilização da democracia e ampliação do poder corporativo na arena política.

No contexto brasileiro, Rossi, Dweck e Arantes<sup>120</sup> apontam que a austeridade entrega a ambição de décadas dos grupos políticos mais conservadores, ao promover a revogação do pacto social celebrado na Constituição Federal (CF) de 1988<sup>121</sup> e aprofundar as agendas de reforma de cunho neoliberal.

---

<sup>116</sup> ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; ARANTES, Flávio. Economia política da austeridade. In: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (Orgs.). **Economia para poucos**: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. p. 19.

<sup>117</sup> KRUGMAN, Paul. The austerity delusion. **The Guardian**, [s. l.], 29 abr. 2015. Disponível em: <https://www.theguardian.com/business/ng-interactive/2015/apr/29/the-austerity-delusion>. Acesso em: 23 dez. 2022.

<sup>118</sup> *Ibidem*.

<sup>119</sup> MENDOZA, Kerry-Anne. **Austerity**: the demolition of the welfare state and the rise of the zombie economy. Oxford: New Internationalist, 2014.

<sup>120</sup> ROSSI; DWECK; ARANTES, *op. cit.*, 28.

<sup>121</sup> BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constitucao/constitucao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constitucao.htm). Acesso em: 23 dez. 2022.

#### 4 A EMENDA CONSTITUCIONAL DO TETO DE GASTOS

A elevação da despesa governamental no período 1991-2016, crescendo de 14,6% para 21,0% do Produto Interno Bruto (PIB), foi compensada e financiada pela significativa elevação da receita bruta total do Governo Federal. Porém, em razão da alteração na despesa ter sido mais elevada, a consequência foi uma forte deterioração do resultado primário, passando de um superávit de 1,0% do PIB, em 1991, para um déficit de 2,5% do PIB, em 2016. Tendo em vista esse contexto de deterioração fiscal, a dívida bruta do Governo Federal sofreu expressiva ampliação, saindo de 52% do PIB, no fim de 2013, para 70% do PIB, em um curto intervalo de três anos<sup>122</sup>.

Nesse cenário fiscal e, posteriormente, às mudanças políticas no Poder Executivo federal em meados de 2016, o novo governo aprovou no Congresso Nacional (CN) uma Emenda Constitucional (EC) visando impedir o crescimento real do gasto público no período de dez anos (2017-2026), prevendo a possibilidade de revisão da regra para o período 2027-2036. A regra aprovada pretendia alterar drasticamente a trajetória dos gastos públicos ao buscar limitar a zero o crescimento desta variável, que apresentou média de crescimento da ordem de 5,0% ao ano nos 25 anos no período 1991-2016 – o que corresponde a uma taxa acumulada de 63,0% em dez anos<sup>123</sup>.

O teto de gastos tem como objetivo direcionar para o resultado primário a totalidade do ganho real de arrecadação, seja pela via do crescimento real da economia ou, alternativamente, pela elevação de impostos ou privatizações<sup>124</sup>. Dessa forma, a despesa em percentual do PIB tende a reduzir progressivamente, de modo a recompor o resultado primário em alguns anos.

De forma quase profética, Pires<sup>125</sup> atentou para as consequências indesejáveis de aprovação da então Proposta de Emenda à Constituição (PEC), sem que as reformas sugeridas na época fossem aprovadas. Na avaliação daquele autor, o orçamento ficaria inviabilizado, com as despesas contingenciáveis ou os investimentos públicos despencados até desaparecerem por completo do orçamento<sup>126</sup>. O número e a amplitude das reformas requeridas para adequar o crescimento da despesa ao patamar proposto pela PEC já era tido como enorme e de realização pouco crível.

---

<sup>122</sup> GIAMBIAGI, Fabio; TINOCO, Guilherme. **O teto do gasto público: mudar para preservar**. [Rio de Janeiro]: BNDES, set. 2019. p. 12. (Textos para Discussão nº 144).

<sup>123</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>124</sup> PIRES, Manoel Carlos de Castro. Nota técnica: análise da PEC 55. **Carta de Conjuntura**, IPEA, [s. l.], n. 33, n. p., 2016.

<sup>125</sup> *Ibidem*.

<sup>126</sup> *Ibidem*.

Em suma, caso a PEC seja aprovada, a quantidade de reformas é enorme e devem ocorrer em curto espaço de tempo. Assim, ao longo das discussões sobre a PEC, é importante que esse ponto seja debatido. Caso não haja evolução sobre a sequência de medidas a serem adotadas, a PEC pode criar dificuldades inconciliáveis para a elaboração do orçamento federal<sup>127</sup>.

Não era essa a avaliação feita pelo governo na época. Importa recuperar a justificativa encaminhada pelos Ministros Henrique Meirelles e Dyogo Oliveira junto à PEC enviada ao CN:

Esse instrumento visa reverter, no horizonte de médio e longo prazo, o quadro de agudo desequilíbrio fiscal em que nos últimos anos foi colocado o governo federal [...] para que o país consiga, com a maior brevidade possível, restabelecer a confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública”.

[...] dado o quadro de agudo desequilíbrio fiscal que se desenvolveu nos últimos anos, esse instrumento é essencial para recolocar a economia em trajetória de crescimento, com geração de renda e empregos.

A raiz do problema fiscal do governo federal está no crescimento acelerado da despesa pública primária. [...] Torna-se, portanto, necessário estabilizar o crescimento da despesa primária, como instrumento para conter a expansão da dívida pública. Esse é o objetivo desta Proposta de Emenda à Constituição<sup>128</sup>.

A nova regra fiscal ficou conhecida por PEC do Teto dos Gastos Públicos e incluiu os arts. 106 a 114 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Carta Magna, instituindo o Regime Fiscal do Teto dos Gastos Públicos, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, para todos os Poderes da União (Executivo, Judiciário e Legislativo, inclusive, o Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministério Público da União (MPU), o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e a Defensoria Pública da União (DPU)<sup>129</sup>.

Por meio da aprovação dessa alteração constitucional, se limitou, por 20 exercícios financeiros, o crescimento de gastos individualizado para a despesa primária total em cada ano (excluídas as relativas à dívida pública) para cada Poder da República, admitindo apenas a mera correção monetária pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A revisão da regra pode ser feita, uma única vez, por iniciativa do Presidente da República, após o décimo exercício da vigência do novo regime fiscal, via Projeto de Lei Complementar (PLC), visando modificar a

<sup>127</sup> PIRES, Manoel Carlos de Castro. Nota técnica: análise da PEC 55. **Carta de Conjuntura**, IPEA, [s. l.], n. 33, n. p., 2016.

<sup>128</sup> SILVA, Luiz Gustavo de Oliveira da. **O novo regime fiscal brasileiro no contexto das novas regras fiscais**. 2019. Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Departamento de Economia, Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília, Brasília, 2019. p. 82.

<sup>129</sup> ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro brasileiro**. 6. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 285.

regra de definição dos limites de gastos estabelecido pela Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 15 de dezembro de 2016<sup>130</sup>.

Portanto, na vigência do atual Regime Fiscal do Teto dos Gastos Públicos introduzido por aquela EC, não será admitido incremento real das despesas públicas federais, ao passo que o gasto de cada exercício financeiro terá como limite as despesas do ano anterior ajustadas pela inflação, repetindo o mesmo procedimento para os exercícios seguintes.

Para Rossi e Dweck<sup>131</sup>, além do impacto macroeconômico, considerando que o novo regime fiscal pressupõe uma situação de austeridade fiscal para os próximos 20 anos, tal medida, além de não promover o prometido crescimento econômico, deve reduzir substancialmente os gastos com saúde e educação.

Desde a fase de tramitação da proposta no CN, aqueles autores alertavam que a reforma fiscal proposta pelo governo não representava um plano de estabilização fiscal, mas sim, um projeto de redução drástica do tamanho do Estado<sup>132</sup>. No plano macroeconômico, a reforma seria um entrave ao crescimento econômico ao institucionalizar e automatizar um ajuste fiscal permanente. Além disso, a reforma traz profundos impactos sociais, pois sua lógica pressupõe um crescimento zero do gasto público federal ao passo que a população e a renda crescem, o que implica redução do gasto público per capita e em relação ao PIB<sup>133</sup>.

Na visão de Dweck, Rossi e Oliveira<sup>134</sup>, o debate econômico no país tem sido controlado por dogmas e por um “terrorismo fiscal”, criador de obstáculos para abordagens mais críticas e de discussão de alternativas. Aqueles autores contestam essa visão dogmática dominante apontando a existência de alternativas, a partir de um diagnóstico da situação fiscal brasileira, destacando a importância dos gastos públicos ao longo dos ciclos econômicos, e sobre o impacto da política fiscal na garantia dos direitos humanos, no financiamento dos serviços de

---

<sup>130</sup> BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, 2016. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 23 dez. 2022.

<sup>131</sup> ROSSI, Pedro; DWECK, Esther. Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação. **Cad. Saúde Pública**, v. 32, n. 12, p. 01, 2016. Disponível em: [https://www.scielo.br/j/csp/a/jXPKhnYnvR4BtZ4LcHDkm4M/?lang=pt#:~:text=Impactos%20del%20nuevo%20r%C3%A9gimen%20fiscal%20en%20la%20salud%20y%20la%20educaci%C3%B3n&text=Nessa%20regra%20C%20os%20gastos%20federais,ao%20Consumidor%20Amplio%20\(IPCA\)](https://www.scielo.br/j/csp/a/jXPKhnYnvR4BtZ4LcHDkm4M/?lang=pt#:~:text=Impactos%20del%20nuevo%20r%C3%A9gimen%20fiscal%20en%20la%20salud%20y%20la%20educaci%C3%B3n&text=Nessa%20regra%20C%20os%20gastos%20federais,ao%20Consumidor%20Amplio%20(IPCA)). Acesso em: 23 dez. 2022.

<sup>132</sup> *Ibidem*, p. 04.

<sup>133</sup> *Ibidem*, p. 04.

<sup>134</sup> DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (Orgs.). **Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico**. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

saúde e educação, no enfrentamento às desigualdades sociais, de gênero e raça, e na agenda ambiental<sup>135</sup>.

Em relação à regra do teto de gastos, o maior problema, segundo Dweck, Rossi e Oliveira<sup>136</sup>, é a constitucionalização de uma ação de redução do tamanho do Estado sem discussão prévia, impondo sacrifícios sociais decorrentes da redução relativa dos pisos de financiamento para as áreas de saúde e educação, sem observar os prejuízos ao atendimento de necessidades básicas da população.

Outro setor que já demonstra sofrer fortes impactos, com redução substancial dos investimentos, é o de infraestrutura. Conforme análises empreendidas por Orair<sup>137</sup> e Chernavsky<sup>138</sup>, a recente inflexão da política fiscal e do expansionismo do decênio 2005-2014 para uma nova fase de ajustamento iniciada em 2015, vem provocando cortes desproporcionais nos investimentos públicos – o que tende a agravar ainda mais a situação econômica do país. Além disso, a experiência internacional recomenda cautela aos que encaram com entusiasmo a possibilidade de completa substituição do investimento público pelo aporte privado em infraestrutura.

---

<sup>135</sup> DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (Orgs.). **Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico**. São Paulo: Autonomia Literária, 2020. p. 02.

<sup>136</sup> *Ibidem*, p. 03.

<sup>137</sup> ORAIR, Rodrigo Octávio. **Investimento público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. p. 29. (Texto para Discussão nº 2215).

<sup>138</sup> CHERNAVSKY, Emilio. O infundado entusiasmo com a participação privada em infraestrutura. **Revista de Economia Política**, [s. l.], v. 41, n. 3, jul./set. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/Pp5K4JGtFnd8mzYsBTx4KtK/>. Acesso em: 23 dez. 2022.

Tabela 1 – Despesas selecionadas do Governo Central – 2016 a 2019 – acumulado de janeiro a outubro (R\$ bilhões correntes, Var. % Real e % do PIB)<sup>139</sup>.

| Despesas  | Período          |             |       |                  |             |       |                  |             |       |                  |             |       |
|---|------------------|-------------|-------|------------------|-------------|-------|------------------|-------------|-------|------------------|-------------|-------|
|   | Jan./Out. 2016   |             |       | Jan./Out. 2017   |             |       | Jan./Out. 2018   |             |       | Jan./Out. 2019   |             |       |
|   | R\$ bi correntes | Var. % real | % PIB | R\$ bi correntes | Var. % real | % PIB | R\$ bi correntes | Var. % real | % PIB | R\$ bi correntes | Var. % real | % PIB |
| Despesa total   | 980,0            | 0,1         | 19,0  | 1.025,8          | 1,0         | 19,0  | 1.087,7          | 2,3         | 19,3  | 1.116,5          | -1,0        | 18,9  |
| Benefícios previdenciários (RGPS)                     | 406,7            | 6,5         | 7,9   | 450,2            | 7,0         | 8,3   | 474,1            | 1,6         | 8,4   | 506,3            | 3,0         | 8,6   |
| Pessoal (ativos e inativos)                           | 201,4            | -2,4        | 3,9   | 228,9            | 9,7         | 4,2   | 239,4            | 1,0         | 4,2   | 251,0            | 1,1         | 4,3   |
| Abono e seguro desemprego                             | 47,9             | 10,4        | 0,9   | 46,3             | -6,8        | 0,9   | 45,4             | -5,3        | 0,8   | 46,5             | -1,2        | 0,8   |
| Benefícios de Prestação Continuada                    | 40,8             | 5,6         | 0,8   | 44,8             | 6,2         | 0,8   | 46,7             | 0,5         | 0,8   | 49,6             | 2,4         | 0,8   |
| Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha       | 15,5             | -26,0       | 0,3   | 12,3             | -23,5       | 0,2   | 11,7             | -8,1        | 0,2   | 8,8              | -27,6       | 0,1   |
| FUNDEB  | 10,8             | -16,0       | 0,2   | 11,3             | 0,5         | 0,2   | 11,9             | 1,8         | 0,2   | 12,9             | 4,5         | 0,2   |
| Sentenças judiciais e precatórios (custeio e capital) | 1,3              | -38,1       | 0,0   | 10,3             | 687,9       | 0,2   | 13,5             | 27,2        | 0,2   | 14,9             | 5,2         | 0,3   |
| Subsídios, subvenções e PROAGRO                       | 22,8             | 16,3        | 0,4   | 18,0             | -24,4       | 0,3   | 13,3             | -28,5       | 0,2   | 10,1             | -26,9       | 0,2   |

(continua)

<sup>139</sup> BRASIL. Senado Federal. Instituição Fiscal Independente. **Relatório de Acompanhamento Fiscal**, Brasília, n. 30, p. 29, 10 dez. 2019. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/566098/RAF35\\_DEZ2019.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/566098/RAF35_DEZ2019.pdf). Acesso em: 23 dez. 2022.

Tabela 1 – Despesas selecionadas do Governo central – 2016 a 2019 – acumulado de janeiro a outubro (R\$ bilhões correntes, Var. % Real e % do PIB)<sup>140</sup>.

| Despesas                           | Período          |             |         |                  |             |         |                  |             |         |                  |             |         |
|------------------------------------|------------------|-------------|---------|------------------|-------------|---------|------------------|-------------|---------|------------------|-------------|---------|
|                                    | Jan./Out. 2016   |             |         | Jan./Out. 2017   |             |         | Jan./Out. 2018   |             |         | Jan./Out. 2019   |             |         |
|                                    | R\$ bi correntes | Var. % real | % PIB   | R\$ bi correntes | Var. % real | % PIB   | R\$ bi correntes | Var. % real | % PIB   | R\$ bi correntes | Var. % real | % PIB   |
| Obrigatórias                       | 883,6            | 1,4         | 17,1    | 946,6            | 3,4         | 17,5    | 993,4            | 1,3         | 0,3     | 1.035,3          | 0,5         | 17,6    |
| Obrigatórias com controle de fluxo | 104,7            | -3,4        | 2,0     | 101,3            | -6,6        | 1,9     | 111,7            | 6,3         | 2,0     | 113,8            | -1,7        | 1,9     |
| Discricionárias                    | 96,4             | -10,4       | 1,9     | 79,2             | -20,8       | 1,5     | 94,4             | 14,8        | 1,7     | 81,2             | -17,0       | 1,4     |
| PIB (R\$ bi correntes)             |                  |             | 5.159,7 |                  |             | 5.399,2 |                  |             | 5.635,2 |                  |             | 5.897,2 |

(continua)

<sup>140</sup> BRASIL. Senado Federal. Instituição Fiscal Independente. **Relatório de Acompanhamento Fiscal**, Brasília, n. 30, p. 29, 10 dez. 2019. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/566098/RAF35\\_DEZ2019.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/566098/RAF35_DEZ2019.pdf). Acesso em: 23 dez. 2022.



O período imediatamente posterior à aprovação da EC nº 95/2016<sup>141</sup> é marcado por gastos obrigatórios em trajetória ainda crescente, com o ajuste sendo feito basicamente na parte discricionária da despesa, conforme números organizados pelo Instituto Fiscal Independente (IFI)<sup>142</sup>.

Desde a aprovação do novo regime fiscal em 2016<sup>143</sup>, não houve decréscimo nas despesas obrigatórias. Ao invés disso, considerando o mesmo período do ano (2016-2019), houve aumento de 17,1%. O gasto com pessoal disparou em 2017, com elevação de 9,7%, e seguiu a mesma trajetória de aumento em termos reais até 2019. As despesas com os benefícios previdenciários seguiram trajetória semelhante até a aprovação da reforma em 2019.

Assim como apontado pela literatura que analisa as experiências de aplicação de regras de despesa, a parte discricionária da despesa reduziu progressivamente, com redução de 17,8%, em comparação aos mesmos períodos de 2016 e 2019-2016, comprovando que o ajuste provocado pela regra do teto é feito em sua quase totalidade via corte nas despesas discricionárias. Assim, conforme demonstrado no Gráfico 2, a seguir, os investimentos públicos, que no acumulado de 12 meses atingiram um pico de R\$ 106.000.000.000,00 (cento e seis bilhões de reais) em setembro de 2014, foram drasticamente reduzidos para R\$ 46.000.000.000,00 (quarenta e seis bilhões de reais) no acumulado de 12 meses em outubro de 2019<sup>144</sup>.

---

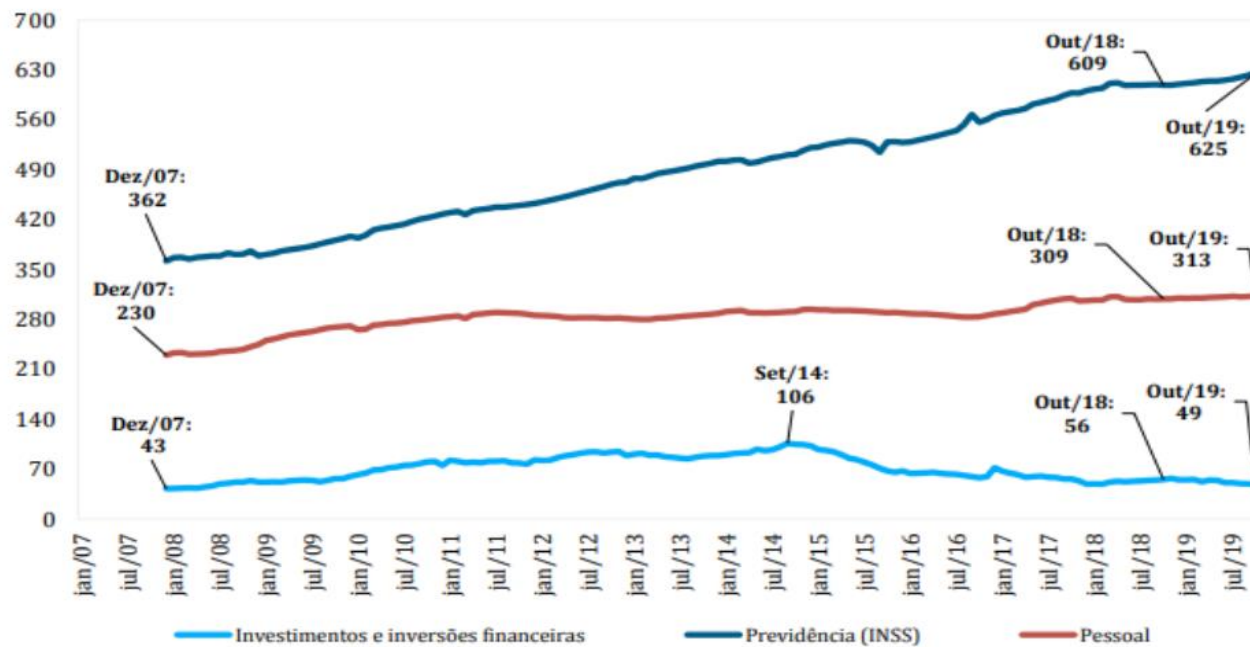
<sup>141</sup> BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, 2016. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 23 dez. 2022.

<sup>142</sup> *Idem*. Senado Federal. Instituição Fiscal Independente. **Relatório de Acompanhamento Fiscal**, Brasília, n. 30, p. 31, 10 dez. 2019. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/566098/RAF35\\_DEZ2019.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/566098/RAF35_DEZ2019.pdf). Acesso em: 23 dez. 2022.

<sup>143</sup> O presente estudo optou por não incluir o período 2020-2022 por ter sido marcado por forte elevação das despesas associadas ao combate aos efeitos da pandemia da *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19).

<sup>144</sup> COSTA, Kevin Murilo Santos. **Uma análise da EC 95 e da PEC emergencial à luz da experiência internacional**. 2019. Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Departamento de Economia, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2019. p. 45.

**Gráfico 5: Despesas primárias selecionadas acumuladas em 12 meses R\$ bilhões (a preços de out/19)**



Fonte: Instituto Fiscal Independente. In: Relatório de Acompanhamento Fiscal 35 (RAF 35).

Gráfico 2 – Despesas primárias selecionadas em 12 meses (R\$ bilhões) (a preços de out. 2019)<sup>145</sup>.

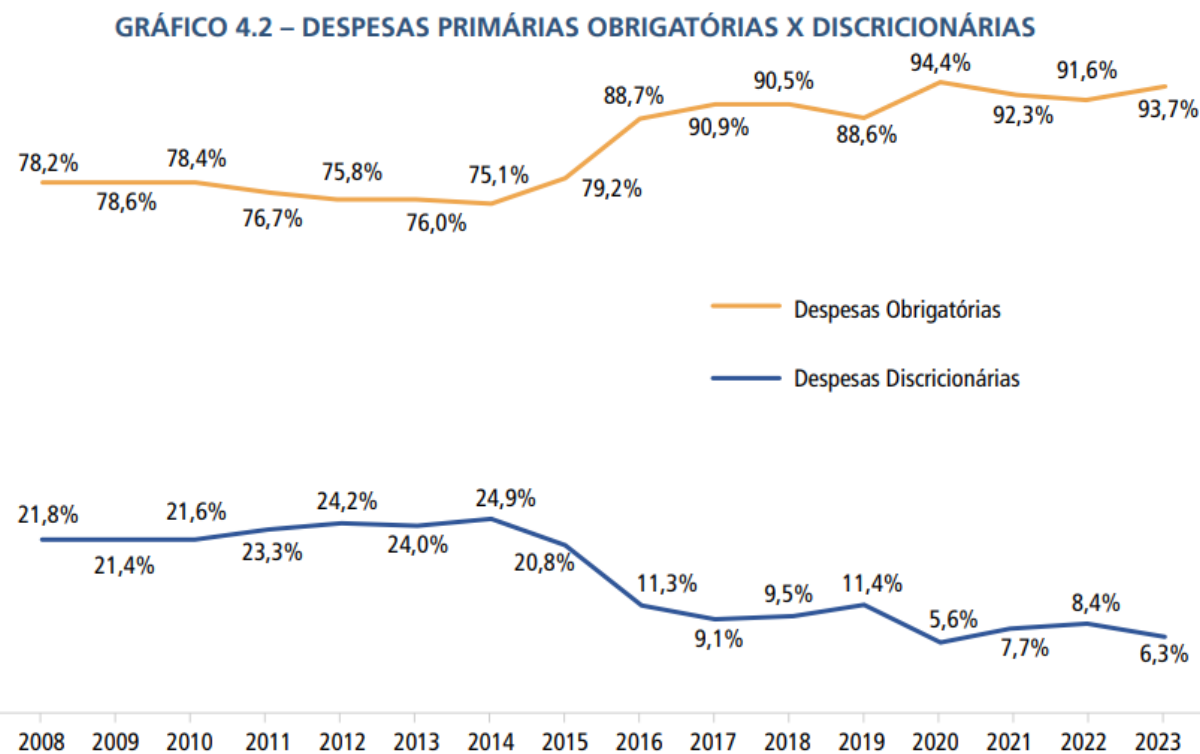
<sup>145</sup> Idem. p. 45.

A partir dos dados apresentados no Gráfico 3, a seguir, é possível identificar que o montante alocado no orçamento discricionário da União despencou de 25%, em 2014, para apenas 6%, em 2022. Ainda que a EC nº 109, de 15 de março de 2021<sup>146</sup>, tenha criado regra para flexibilizar os mecanismos de ajustes fiscal, entretanto, o gatilho da União de 95% em relação à proporção entre despesas obrigatórias e despesas totais (primárias) se mostra elevado, tendendo a reduzir sobremaneira o espaço fiscal para as despesas discricionárias (incluindo investimento), sobretudo, considerando o comportamento das despesas previdenciárias<sup>147</sup>.

---

<sup>146</sup> BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021**. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167- A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19. Brasília, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm). Acesso em: 23 dez. 2022.

<sup>147</sup> *Idem*. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. **Análise das Disposições da EC nº 109/2021. Cria o Auxílio Emergencial Residual em 2021 e Institui Regras Fiscais de Controle de Gastos**. Brasília: CD, 2021. p. 9. (Nota Técnica nº 9/2021).



Fonte e elaboração: SOF/SETO/ME

Gráfico 3 – Despesas primárias obrigatórias *versus* discricionárias<sup>148</sup>.

<sup>148</sup> Brasil. Senado Federal. Relatório de Acompanhamento Fiscal. Instituição Fiscal Independente. n. 71. Dezembro de 2022.

Ao receber o tratamento de típicas políticas residuais, os investimentos públicos no Brasil não têm recebido a destinação de recursos necessária para repor o estoque de capital público desde 2015<sup>149</sup>. Ao apurar o chamado “investimento líquido”, desconta-se dos investimentos públicos o valor referente à depreciação do estoque de investimentos já realizados. Quando essa estatística apresenta valor negativo, significa que os valores gastos na construção de novos ativos não são suficientes para recompor os desgastes dos ativos existentes. Nesse viés, conforme evidenciado no Gráfico 4, a seguir, a tendência em questão foi intensificada após a aprovação do teto de gastos, ocorrendo em maior magnitude para a União e para os Estados.

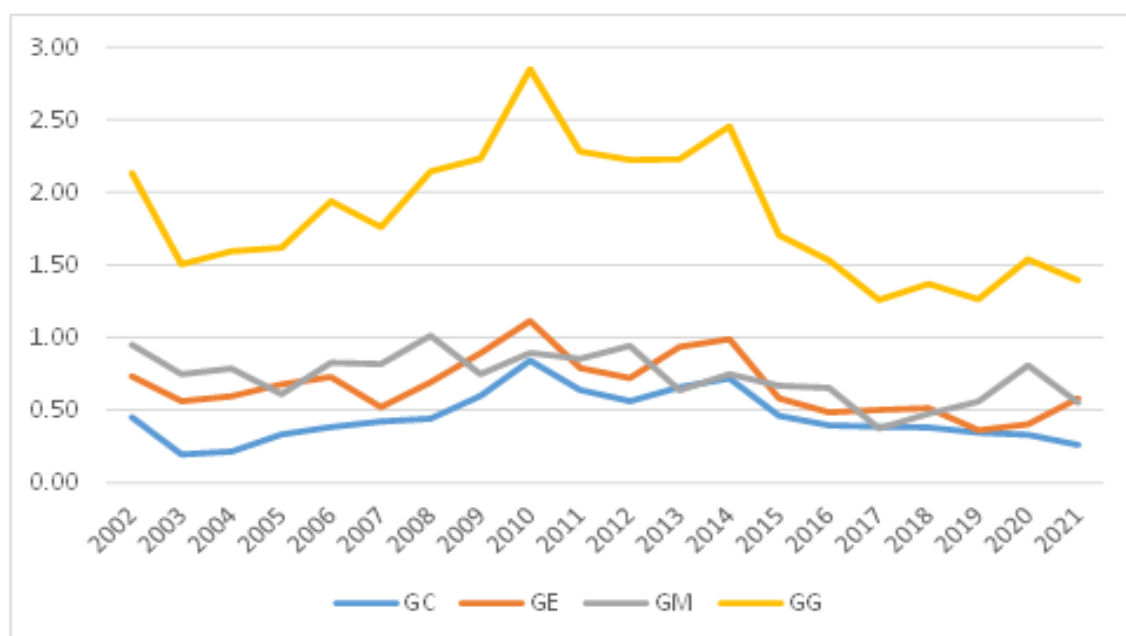


Gráfico 4 – Investimentos públicos por nível de governo (% do PIB)<sup>150</sup>.

Com a progressiva redução do fluxo de investimentos líquidos, calculado pela diferença entre despesas brutas com investimentos e as vendas de ativos não financeiros, o investimento líquido da depreciação do Governo Federal permanece em patamares negativos, desde 2015, quando de uma perda de estoque de capital no valor de R\$ 30.900.000.000,00 (trinta bilhões e noventa milhões de reais) em 2021, equivalente a -0,36% do PIB<sup>151</sup>.

<sup>149</sup> PIRES, Manoel. Investimentos públicos. **Observatório de Política Fiscal**, FGV IBRE, [s. l.], 6 mar. 2020. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/politica-economica/pesquisa-academica/investimentos-publicos>. Acesso em: 22 ago. 2022.

<sup>150</sup> *Idem*. Investimentos públicos: 1947-2021. **Observatório de Política Fiscal**, FGV IBRE, [s. l.], 24 abr. 2022. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/investimentos-publicos/investimentos-publicos-1947-2021>. Acesso em: 22 ago. 2022.

<sup>151</sup> *Ibidem*.

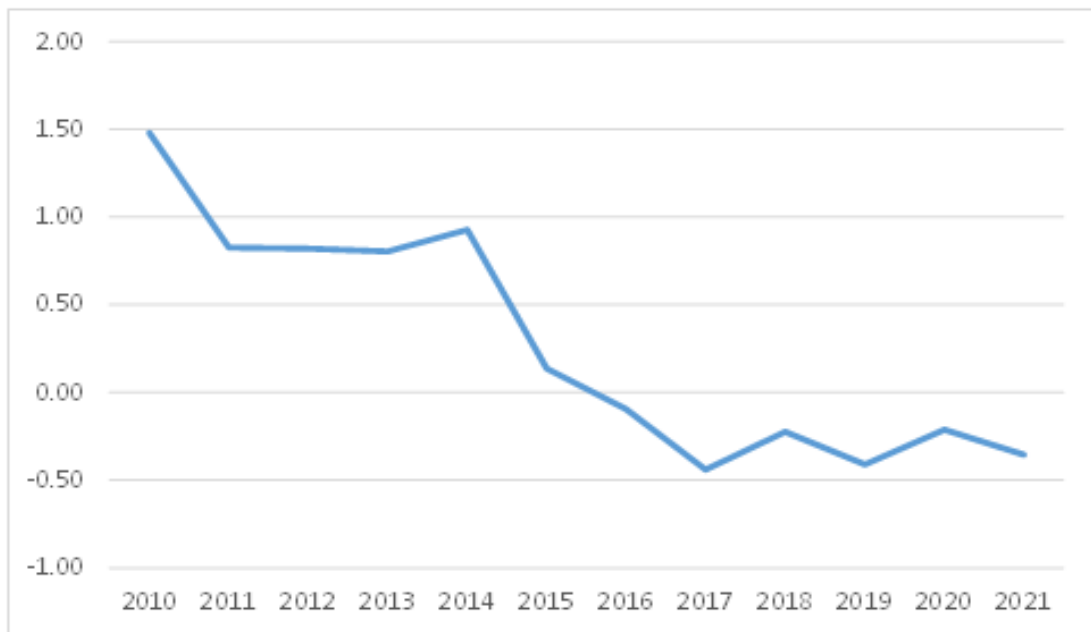


Gráfico 5 – Investimento líquido do Governo Geral (% do PIB)<sup>152</sup>.

<sup>152</sup> PIRES, Manoel. Investimentos públicos: 1947-2021. **Observatório de Política Fiscal**, FGV IBRE, [s. l.], 24 abr. 2022. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/investimentos-publicos/investimentos-publicos-1947-2021>. Acesso em: 22 ago. 2022.

## 5 IMPACTOS NOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS

Os impactos do novo regime fiscal nas despesas governamentais em atividades consideradas prioritárias e essenciais do ponto de vista econômico e social já tinham sido objeto do alerta de especialistas desde as primeiras discussões da proposta no Congresso Nacional (CN).

Dentro desse conjunto de despesas estão os investimentos, que se diferenciam das demais despesas públicas porque são tidos como resultado da acumulação de ativos fixos que, em regra, expandem o patrimônio líquido do setor público e produzem um fluxo futuro de receitas. Nesse viés, se pelo lado da demanda, no curto prazo, as despesas de investimento amplificam multiplicadores do produto e do emprego, especialmente em momentos de retração econômica, pelo lado da oferta, normalmente são capazes de superar gargalos estruturais e elevar a produtividade sistêmica da economia no médio e longo prazo.<sup>153</sup>

A relação entre os investimentos públicos e o dinamismo das economias é pauta de diversos estudos. Recentemente, o *International Monetary Fund* (IMF) contribuiu com o debate por meio da publicação do estudo *Putting Public Investment to Work*<sup>154</sup>, que aponta evidências reforçando a relevância deste tipo de despesa pública para a dinamização da atividade econômica. Tem-se aí uma coleta de dados referentes a um período de 19 anos de aproximadamente 5.600 empresas de construção de 27 países desenvolvidos e 14 nações emergentes, com a aplicação de uma metodologia própria para estimar o efeito direto no mercado de emprego da destinação de US\$ 1 milhão em despesas com infraestrutura, por grupo de renda no país, nos setores de energia elétrica, rodovias, saúde, educação, águas e saneamento.

Os resultados sumarizados pelo FMI indicam que, em média, uma economia emergente é capaz de gerar 35 empregos no setor de saneamento básico a partir de US\$ 1 milhão em investimento adicional. No caso de um país com baixo nível de mobilidade e intensidade do trabalho, este número pode cair para aproximadamente oito empregos. Nos países desenvolvidos, o mesmo investimento pode gerar em média três empregos em saúde e educação, e mais de oito postos de trabalho no setor de energia.

---

<sup>153</sup> ORAIR, Rodrigo Octávio. **Investimento público no Brasil**: trajetória e relações com o regime fiscal. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. p. 9. (Texto para Discussão nº 2215).

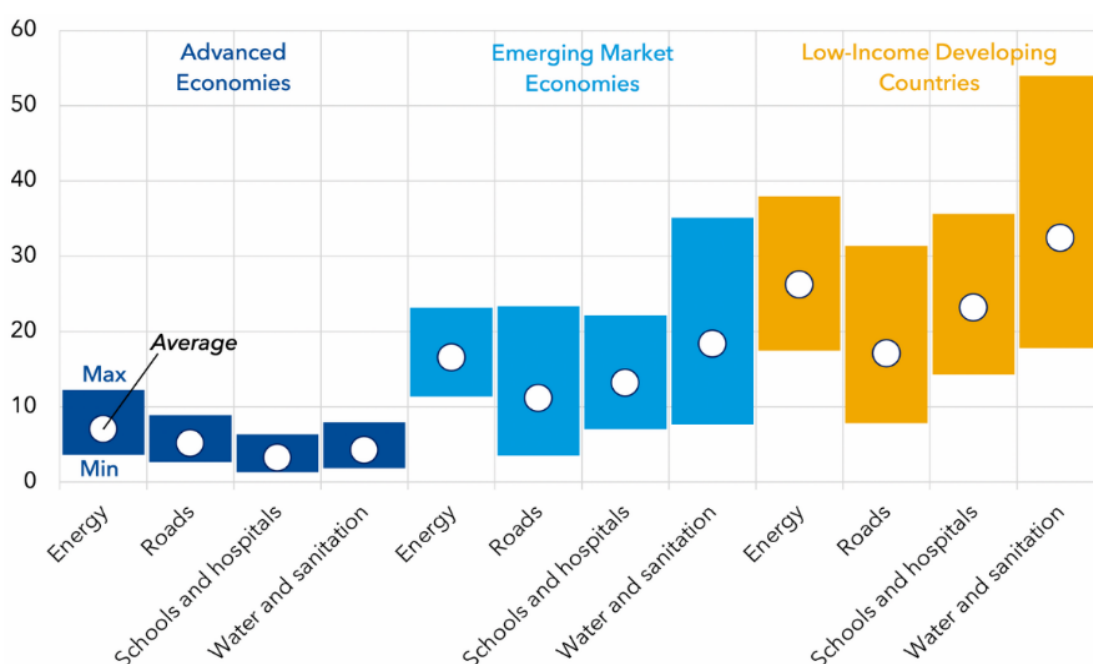
<sup>154</sup> MOSZORO, Mariano. Putting public investment to work. **IMF**, [s. l.], 11 ago. 2021. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2021/08/11/putting-public-investment-to-work#:~:text=These%20results%20indicate%20that%20public,through%20direct%20employment%20effects%20alone>. Acesso em 23 dez. 2022.

No caso das economias em desenvolvimento, de renda baixa, o estudo do FMI sinaliza para elasticidade ainda maior, com o investimento de US\$ 1 milhão, promovendo a geração de 16 empregos em rodovias e 30 postos de trabalho em saneamento.

## Jobs multiplier

Public infrastructure investment creates more jobs in energy in advanced economies and in water and sanitation in low-income developing countries.

(job content per \$1 million of additional investment)



Sources: Compustat, Orbis and IMF staff calculations.

Gráfico 6 – Multiplicação de empregos<sup>155</sup>.

Estudo publicado pelo *World Bank* (WB)<sup>156</sup> identificou que, apesar dos avanços no financiamento da infraestrutura com a participação da iniciativa privada, como contratos de concessões e Parcerias Público-Privadas (PPPs), essencialmente, o setor continua sendo financiado majoritariamente pelo setor público. Em 2017, por exemplo, o setor público,

<sup>155</sup> MOSZORO, Mariano. Putting public investment to work. **IMF**, [s. l.], 11 ago. 2021. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2021/08/11/putting-public-investment-to-work#:~:text=These%20results%20indicate%20that%20public,through%20direct%20employment%20effects%20alone>. Acesso em: 23 dez. 2022.

<sup>156</sup> SAHA, Deblina; IBRAHIMA, Fatouma Toure. Who finances infrastructure, really? Disentangling public and private contributions. **WB**, [s. l.], 15 jan. 2020. Disponível em: <https://blogs.worldbank.org/ppps/who-finances-infrastructure-really-disentangling-public-and-private-contributions>. Acesso em: 23 dez. 2022.



incluindo empresas estatais, foi responsável por 83% dos investimentos em infraestrutura nos países em desenvolvimento. A predominância do setor público na provisão de infraestrutura é evidente tanto na quantidade de projetos implementados quando no volume de recursos desembolsados no setor.

Entretanto, ainda segundo o levantamento em referência, importantes diferenças regionais e setoriais foram identificadas. Em relação à composição dos investimentos, projetos preponderantemente financiados pelo setor público, por exemplo, representam 75% dos investimentos em todas as regiões, exceto na América Latina e no Caribe, onde o setor público responde por 60% dos investimentos. Na África Subsaariana, tal participação chega a impressionantes 95%.

A relação entre investimentos públicos e crescimento econômico é objeto de estudo de uma ampla literatura empírica. Tendo como foco a economia brasileira, as análises de Ferreira<sup>157</sup> e Candido Júnior<sup>158</sup> apontam para uma relação de longo prazo positiva e estável entre produto e investimento público ou em infraestrutura. Por sua vez, Pires<sup>159</sup> identifica multiplicadores fiscais consistentes e maiores do que a unidade para os investimentos públicos no Brasil.

Além de vitais, os benefícios associados aos investimentos públicos podem assumir dimensões exponenciais, cabendo aos governos o papel de priorizar os investimentos em infraestrutura e de assumir alguns riscos necessários para viabilizar tais investimentos, sob pena dos benefícios econômicos e sociais nunca se concretizarem<sup>160</sup>.

Evidências demonstram que nos países em desenvolvimento, o multiplicador dos investimentos públicos pode ser exponencial<sup>161</sup>. Nesse ínterim, faz-se importante lembrar que o investimento não pode ser compreendido apenas como a construção de ativos fixos. Sobre a questão, um levantamento do FMI<sup>162</sup> demonstra que o investimento público em ciência básica,

---

<sup>157</sup> FERREIRA, Pedro Cavalcanti. Investimento em infraestrutura no Brasil: fatos estilizados e relações de longo prazo. **Pesq. Plan. Econ.**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, ago. 1996.

<sup>158</sup> CÂNDIDO JÚNIOR, José Oswaldo. **Efeitos do investimento público sobre o produto e a produtividade: uma análise empírica**. Brasília: IPEA, ago. 2006. p. 17. (Texto para Discussão nº 1204).

<sup>159</sup> PIRES, Manoel Carlos de Castro. Nota técnica: análise da PEC 55. **Carta de Conjuntura**, IPEA, [s. l.], n. 33, 2016.

<sup>160</sup> IRWIN, Tim; MAZRAANI, Samah; SAXENA, Sandeep. **Fiscal policy: how to control the fiscal costs of public-private partnerships**. [Washington]: International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, out. 2018. (IMF Notes nº 18/04).

<sup>161</sup> IZQUIERDO, Alejandro; LAMA, Ruy E.; MEDINA, Juan Pablo; PUIG, Jorge P.; RIERA-CRICHTON, Daniel; VEGH, Carlos A.; VULETIN, Guillermo. **Is the public investment multiplier higher in developing countries? An empirical investigation**. Cambridge: [s. n.], nov. 2019. (NBER Working Paper Series). (Working Paper nº 26478).

<sup>162</sup> INTERNATIONAL MONETARY FUND – IMF. **World economic outlook: recovery during a pandemic: health concerns, supply disruptions, and price pressures**. Washington: IMF, 2021.

visto como fundamental para a inovação e o incremento da produtividade de longo prazo, se paga *de per se* e que essa relação se tornou ainda mais evidente no período pós pandemia da *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19).

Algumas vertentes teóricas, como, por exemplo, a *Modern Monetary Theory* (MMT), defendem que os governos que emitem dívida em moeda própria não demandariam nenhum tipo de limitação fiscal, especialmente nos casos onde o investimento público apresentar multiplicador fiscal positivo<sup>163</sup>.

A despeito da importância econômica, as despesas com investimentos frequentes não recebem a prioridade necessária, sendo alvos preferenciais dos cortes orçamentários durante os períodos de ajuste fiscal – quer seja por razões de economia política, rigidez legal e institucional, ou mesmo pelo foco excessivo no curto prazo, negligenciando, assim, os projetos com retornos de longo prazo. Processos de ajuste fiscal tendem a atingir de forma desproporcional os investimentos públicos, criando um viés pró-cíclico na política fiscal que impacta negativamente o crescimento econômico por produzir volatilidade, incertezas e descontinuidade nos projetos.

O período recente é marcado pela mudança de posicionamento de diversos economistas em relação à importância estratégica de determinadas despesas orçamentárias, como, por exemplo, as destinações ao financiamento da educação, que representa uma fonte de geração de externalidade positiva semelhante aos efeitos promovidos pelas despesas em investimentos<sup>164</sup>.

Associados historicamente ao aumento da disponibilidade de capital, a realização de investimentos é fundamental para a geração de multiplicadores do emprego e da renda. No caso da educação, o investimento tem a capacidade de elevar o PIB potencial através do impacto positivo sobre o capital humano, incrementando a produtividade do trabalho. Portanto, não obstante a recorrente limitação da compreensão do investimento por um viés contábil de “formação bruta de capital fixo”, há de se reconhecer a equivalência no aspecto da importância entre as despesas com educação e aquelas destinadas ao investimento público<sup>165</sup>.

---

<sup>163</sup> CHERNAVSKY, Emilio. O infundado entusiasmo com a participação privada em infraestrutura. **Revista de Economia Política**, [s. l.], v. 41, n. 3, p. 587, jul./set. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/Pp5K4JGtFnd8mzYsBTx4KtK/>. Acesso em: 23 dez. 2022.

<sup>164</sup> EYRAUD, Luc; DEBRUN, Xavier; HODGE, Andrew; LLEDÓ, Victor; PATTILLO, Catherine. **Second-generation fiscal rules: balancing simplicity, flexibility, and enforceability**. [S. l.]: IMF, abr. 2018. p. 5. (IMF Staff Discussion Note).

<sup>165</sup> *Ibidem*, p. 5.

Conforme asseveram Ferreira Filho e Oreiro<sup>166</sup>, a queda dos valores dos investimentos públicos, ao contraírem o crescimento potencial da economia, revelam parcela importante do reduzido crescimento econômico no período recente no Brasil.

Segundo Orair<sup>167</sup>, o arcabouço fiscal vigente no país deve ser visto como central na discussão sobre as restrições financeiras aos investimentos públicos. O regime de metas primárias impõe limites aos agregados orçamentários, principalmente em relação às despesas discricionárias, a exemplo dos investimentos. Ainda que a restrição mais geral aos investimentos, ao menos do ponto de vista teórico, esteja associada à fragilidade do mercado financeiro de longo prazo do país, na prática, o regime de metas limita a discussão à questão das restrições orçamentárias.

Ademais, as limitações em relação ao tipo de regra selecionada também não eram desconhecidas. A Nova Geração de Regras Fiscais é formada por instrumentos dotados de flexibilidade e ajustados ao ciclo – características ausentes na regra brasileira.<sup>168</sup>

E ainda, a regra fiscal brasileira não leva em conta a responsabilidade da receita na construção de um resultado primário positivo – o qual está conectado com o desempenho econômico, que, por sua vez, tem relação direta com a própria atuação da política fiscal (definitivamente limitada)<sup>169</sup>.

Tal regra, denominada “nominalismo”, é bastante rigorosa, uma vez que estabelece crescimento real nulo das despesas, enquanto as experiências semelhantes nos países europeus permitem que as despesas cresçam no mesmo ritmo das estimativas do PIB no longo prazo, levantando uma série de preocupações e questionamentos sobre sua viabilidade.

Além da afronta à característica dirigente instituída no projeto constituinte de 1988, o novo regime fiscal limita a autonomia governamental sobre o orçamento. Remove também das mãos da sociedade brasileira o direito de selecionar democraticamente a agenda governamental a ser concretizada via orçamento e, em decorrência disso, deliberar sobre as políticas públicas prioritárias para o desenvolvimento econômico<sup>170</sup>.

---

<sup>166</sup> FERREIRA FILHO, Helder Lara; OREIRO, José Luís. Entre narrativas e fatos sobre a questão fiscal brasileira: uma proposta de um novo teto de gastos. **Gen.Negócios & Gestão**, [s. l.], 15 jun. 2020. Disponível em: <https://gennegociosegestao.com.br/proposta-novo-teto-de-gastos/>. Acesso em: 23 dez. 2022.

<sup>167</sup> ORAIR, Rodrigo Octávio. **Investimento público no Brasil**: trajetória e relações com o regime fiscal. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. p. 20. (Texto para Discussão nº 2215).

<sup>168</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>169</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>170</sup> MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda Constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 261, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/50289/31682>. Acesso em: 23 dez. 2022.

O conceito de “multiplicador fiscal”, de Stuckler e Basu<sup>171</sup>, remete para os efeitos positivos dos investimentos públicos em diferentes áreas, notadamente na saúde. Após avaliar as políticas de austeridade fiscal em 27 países no período 1995-2011, aqueles autores criticam o corte de gastos e alerta que os melhores índices multiplicadores, com impactos positivos mesmo em tempos de crise, são verificados nas áreas de educação e saúde<sup>172</sup>.

De fato, uma agenda de retomada no desenvolvimento econômico não pode depender apenas dos investimentos privados, especialmente porque, em algumas áreas (infraestrutura de transportes e energia, por exemplo), a intensidade de capital, a elevada escala dos projetos e os riscos dos investimentos, tornam a presença estatal imprescindível<sup>173</sup>.

Como bem identificaram Giambiagi e Tinoco<sup>174</sup>, em um ambiente de progressivo crescimento das despesas de pessoal e da Previdência Social, a aplicação rígida da regra de teto de gastos provocou uma significativa contenção do agregado das demais despesas. A elevação contínua desses dois grandes grupos de despesas, por razões vegetativas – como, por exemplo, as despesas assistenciais da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) –, fez com que a compensação sacrificasse outras áreas do Orçamento. Um setor fortemente afetado foi o do investimento federal, que chegou a atingir R\$ 99.000.000.000,00 (noventa e nove bilhões de reais) em 2014 (deflacionado pelo PIB a preços de 2019), ao passo que no ano de 2019, foi reduzido drasticamente para apenas R\$ 50.000.000.000,00 (cinquenta bilhões de reais).

Tabela 2 – Investimento federal<sup>175</sup>.

| Ano  | % PIB |
|------|-------|
| 2011 | 1,20  |
| 2012 | 1,23  |
| 2013 | 1,19  |
| 2014 | 1,34  |
| 2015 | 0,93  |
| 2016 | 1,03  |

(continua)

<sup>171</sup> STUCKLER, David; BASU, Sanjay. **A economia desumana**: por que mata a austeridade. Tradução: Rui Pires Cabral. Revisão: Sandra Pereira. Lisboa: Bizâncio, 2014.

<sup>172</sup> *Ibidem*, p. 58.

<sup>173</sup> *Ibidem*, p. 65.

<sup>174</sup> GIAMBIAGI, Fabio; TINOCO, Guilherme. **O teto do gasto público**: mudar para preservar. [Rio de Janeiro]: BNDES, set. 2019. p. 25. (Textos para Discussão nº 144).

<sup>175</sup> GIAMBIAGI, Fabio; TINOCO, Guilherme. **O teto do gasto público**: mudar para preservar. [Rio de Janeiro]: BNDES, set. 2019. p. 26. (Textos para Discussão nº 144).

Tabela 2 – Investimento federal<sup>176</sup>.

| Ano  | % PIB |
|------|-------|
| 2017 | 0,70  |
| 2018 | 0,78  |
| 2019 | 0,70  |

(continua)

Essa mesma tendência foi captada também pelo Observatório Fiscal do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), que apontou que a série de investimento de todo o setor público (incluindo as estatais), nos últimos três anos, despencou para os seus patamares mais baixos desde o início da coleta de dados em 1947. A média da série é de 4,9% do PIB, ao passo que a média dos últimos três anos é de apenas 2,2% do PIB. Como recordam Giambiagi e Tinoco<sup>177</sup>, a literatura sobre as regras fiscais aponta que, notadamente em países emergentes, regras fiscais com foco em despesa normalmente acarretam em redução dos níveis de investimento público.

Convencidos dos prejuízos causados pelo teto de gastos nos investimentos públicos, aqueles autores apresentaram uma proposta de alteração da regra atual, onde seria adotado um teto duplo, um para a despesa total e outro para a despesa corrente, com o objetivo de: introduzir alguma flexibilidade em relação ao modelo atual; e, garantir a preservação do “espírito da EC original”, de modo a favorecer uma queda da relação entre o gasto público e o PIB, na hipótese de retomada do crescimento econômico, ainda que de forma moderada.

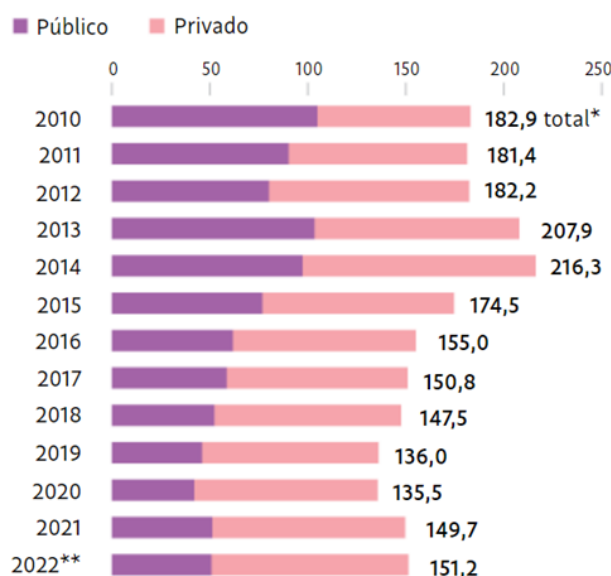
<sup>176</sup> GIAMBIAGI, Fabio; TINOCO, Guilherme. **O teto do gasto público**: mudar para preservar. [Rio de Janeiro]: BNDES, set. 2019. p. 26. (Textos para Discussão nº 144).

<sup>177</sup> *Ibidem*, p. 28.

### Investimento público em infraestrutura despensa sem que ocorra uma reação do investimento privado para compensar

Sejam públicos ou privados, os investimentos voltados a atividades econômicas que elevam a produtividade e o crescimento registram retração

Investimento em infraestrutura, a valores constantes, em R\$ bilhões



\*Números arredondados. \*\*Projeção

Fontes: Observatório de Política Fiscal da FGV, Cemec Fipe e Inter. B Consultoria Internacional de Negócios

Gráfico 7 – Investimentos em Infraestrutura<sup>178</sup>.

Levantamento periódico publicado pela FGV<sup>179</sup> revelou que em 2021, o investimento público registrado foi inferior a 2,05% do PIB – segunda pior marca histórica desde 1947, superior apenas ao patamar efetivado em 2017, onde o indicador registrou a sua marca mais baixa de 1,94% do PIB. Para se ter uma ideia do quanto a queda nos investimentos públicos é nociva para a economia do país, muitos especialistas defendem que para crescer 3%, mantidas inalteradas a produtividade média e o crescimento médio populacional, o investimento deve ser de no mínimo 4,5% ao ano. Com investimentos abaixo desse patamar mínimo, a deterioração econômica tende a provocar um processo de estagnação<sup>180</sup>.

<sup>178</sup> Folha de São Paulo. Edição de 07 de maio de 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/05/bolsonaro-derruba-investimento-em-infraestrutura-e-afugenta-estrangeiros.shtml>. Acesso em 21 de Dezembro de 2022.

<sup>179</sup> PIRES, Manoel. Investimentos públicos: 1947-2021. **Observatório de Política Fiscal**, FGV IBRE, [s. l.], 24 abr. 2022. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/investimentos-publicos/investimentos-publicos-1947-2021>. Acesso em: 22 ago. 2022.

<sup>180</sup> KUPFER, José Paulo. Investimento em infraestrutura desaba e condena país ao baixo crescimento. **UOL**, [s. l.], 26 abr. 2022. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/colunas/jose-paulo->

A teoria para o baixo desempenho nos investimentos públicos parece ser explicada, em boa medida, pela redução expressiva no volume dos investimentos das empresas estatais, que despencaram para o menor valor da série histórica, conforme evidencia o Gráfico 8, a seguir, que apresenta as informações a partir de 1995<sup>181</sup>

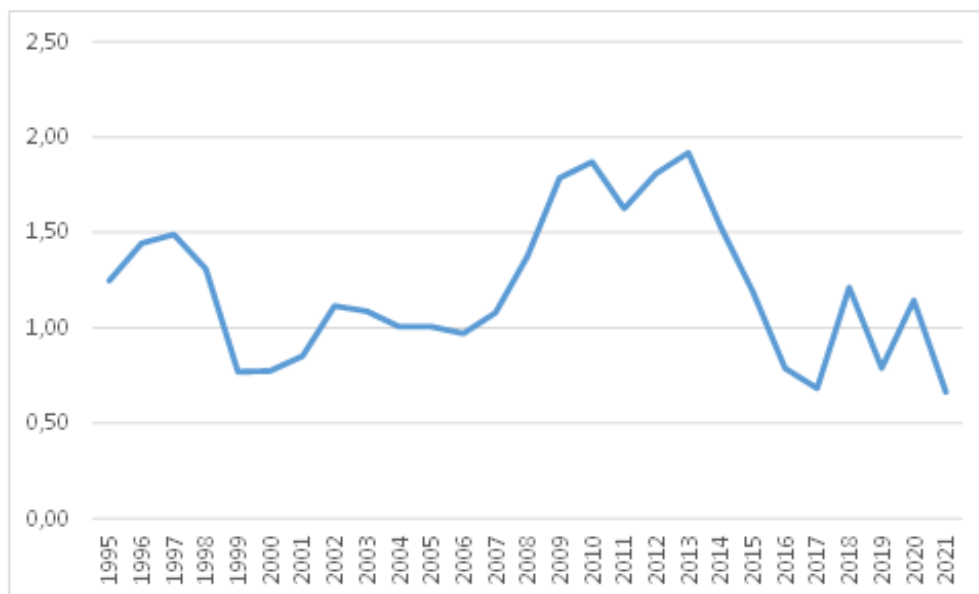


Gráfico 8 – Investimento das empresas estatais (% do PIB)<sup>182</sup>.

Os números consolidados pela FGV, bem como as próprias previsões do Ministério da Economia que constam do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) de 2023, parecem confirmar os alertas presentes na literatura econômica, de que regras fiscais como, por exemplo, o teto de gastos adotado no Brasil em 2016, tendem a impactar de forma preocupante os investimentos públicos, além de atingir as despesas discricionárias, relacionadas, em muitos casos, às áreas prioritárias e essenciais.

Investimentos públicos, notadamente em infraestrutura, representam a ampliação e/ou modernização dos ativos produtivos e aprimoramento da capacidade de produção. Na ausência de tais investimentos, a produtividade da economia fica comprometida, impondo perdas às cadeias produtivas.

[kupfer/2022/04/26/investimento-em-infraestrutura-desaba-e-condena-pais-ao-baixo-crescimento.htm](https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/investimentos-publicos/investimentos-publicos-1947-2021). Acesso em: 23 dez. 2022.

<sup>181</sup> PIRES, Manoel. Investimentos públicos: 1947-2021. **Observatório de Política Fiscal**, FGV IBRE, [s. l.], 24 abr. 2022. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/investimentos-publicos/investimentos-publicos-1947-2021>. Acesso em: 22 ago. 2022.

<sup>182</sup> *Ibidem*.

De fato, a queda nos investimentos públicos nos últimos anos se revela preocupante. Em 2021, por exemplo, o investimento líquido despencou para 1,18% do PIB – montante mais baixo dos últimos 11 anos. Para o Governo Federal, o valor foi de apenas 0,16% do PIB – investimento líquido mais baixo da série histórica.

As taxas de investimentos públicos estão atingindo patamares ao mínimo necessário para cobrir a depreciação do estoque de capital fixo acumulado desde 2015 – o que representa um processo de deterioração da infraestrutura nacional, comprometendo o funcionamento adequado de ativos essenciais ao funcionamento da economia (geração de energia, rodovias, ferrovias, hidrovias, portos e aeroportos).

O comprometimento da capacidade estatal de realizar investimentos, notadamente em infraestrutura, resulta na limitação também dos investimentos privados, em razão da redução da demanda agregada e do surgimento de gargalos que terminam por dificultar a capacidade das empresas de produzirem e escoarem a produção.

Tabela 3 – Realidade e necessidade de investimentos em infraestrutura por ano (R\$ bilhões)<sup>183</sup>.

| Setor                 | Investimentos Realizados (2021) (R\$ bilhões) | % PIB       | Investimentos necessários (% PIB) | Investimentos necessários (R\$ bilhões) |
|-----------------------|---|-------------|-----------------------------------|---|
| Transportes/Logística | 30,1  | 0,35        | 2,26                              | 196,2                                   |
| Energia Elétrica      | 67,2  | 0,77        | 0,84                              | 72,9                                    |
| Telecomunicações      | 33,8  | 0,39        | 0,76                              | 66,0                                    |
| Saneamento            | 17,1  | 0,20        | 0,45                              | 39,1                                    |
| <b>Total</b>          | <b>148,2</b>                                  | <b>1,71</b> | <b>4,31</b>                       | <b>374,1</b>                            |

De fato, o desempenho dos investimentos privados também se apresenta de forma insuficiente. Na esteira dos investimentos públicos, segundo levantamento da Associação Brasileira de Infraestrutura e Indústria de Base (ABDIB), mesmo que com resultados positivos em alguns setores, a expansão do investimento privado em infraestrutura não tem sido suficiente para suprir as necessidades de investimento no setor<sup>184</sup>.

Estudos da referida Associação apontam que os investimentos privados ficaram estagnados no período 2017-2020, voltando a crescer de forma discreta apenas nos dois últimos

<sup>183</sup> ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INFRAESTRUTURA E INDÚSTRIAS DE BASE – ABDIB. Diretoria de Planejamento e Economia. **Livro azul da infraestrutura: uma radiografia dos projetos de infraestrutura no Brasil.** [S. l.]: ABDIB, 2022. p. 10.

<sup>184</sup> *Ibidem*, p. 09.



anos (2021 e 2022)<sup>185</sup>. Do lado dos investimentos públicos, a redução foi drástica, como revela o Gráfico 9, a seguir, atingindo o menor patamar da série histórica pesquisada.

---

<sup>185</sup> *Ibidem*, p. 09.

## Investimento Público e Privado (em R\$ bilhões) Valores constantes a preços de 2021

Fonte: Abdib

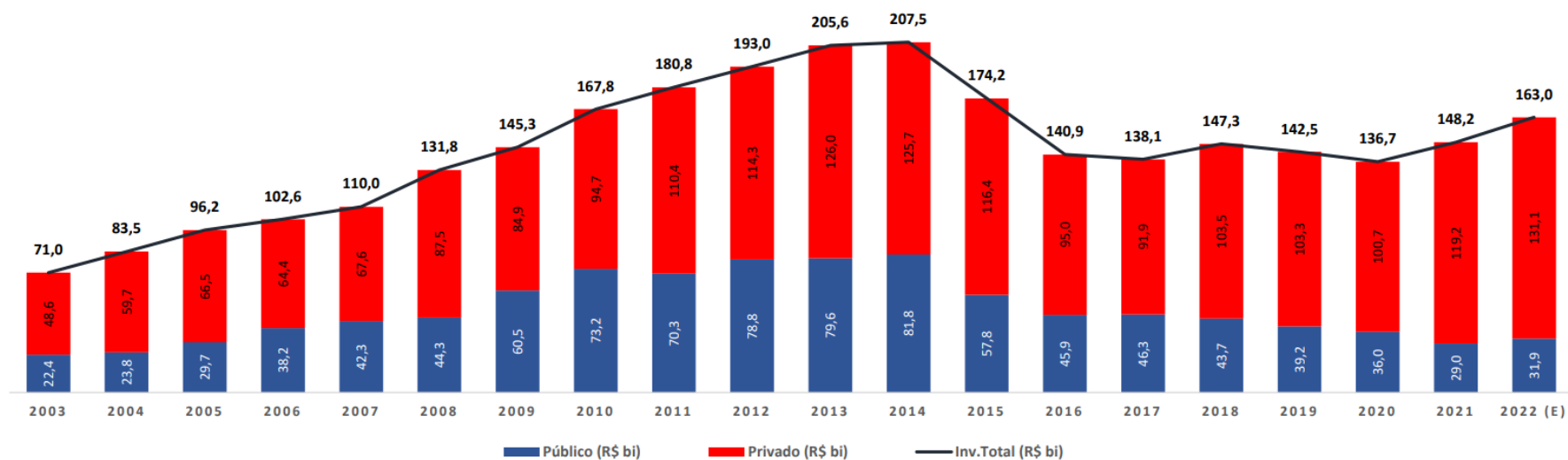


Gráfico 9 – Investimento público e privado (R\$ bilhões) – Valores constantes a preços de 2021<sup>186</sup>.

<sup>186</sup> ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INFRAESTRUTURA E INDÚSTRIAS DE BASE – ABDIB. Diretoria de Planejamento e Economia. **Livro azul da infraestrutura: uma radiografia dos projetos de infraestrutura no Brasil.** [S. l.]: ABDIB, 2022. p. 9.

A consequência é o rebaixamento do estoque de capital em infraestrutura que, em 1980, representava 56% do PIB e, atualmente, não passa do patamar de 35%. Economias emergentes como Índia e China, por exemplo, possuem, respectivamente, estoques de infraestrutura da ordem de 58% e 76% do PIB.

Na avaliação da ABDIB<sup>187</sup>, mesmo tendo potencial de crescimento, os investimentos privados, isoladamente, são insuficientes para eliminar os gargalos do setor de infraestrutura. Mesmo diante de uma carteira de projetos robusta, os aportes apenas do setor privado não resolveriam as demandas por infraestrutura no país.

Em sua avaliação, aquela entidade privada que reúne as empresas atuantes nos setores de infraestrutura e indústrias de base, defende a necessidade de conjugação de esforços de atores públicos e privados no setor, de forma sinérgica para potencializar todas as possibilidades de investimentos<sup>188</sup>.

Em que pese o consenso acerca da importância da recuperação dos níveis de investimentos em infraestrutura, os dados evidenciam que o Brasil não tem logrado resultados satisfatórios nesse setor. Dados coletados anualmente pela ABDIB<sup>189</sup> apontam que os investimentos em infraestrutura agrupados setorialmente estão em níveis muito inferiores ao mínimo recomendados, constituindo uma tendência de “sucateamento” do setor.

Nesse viés, os dispêndios destinados à infraestrutura brasileira totalizaram R\$ 148.200.000.000,00 (cento e quarenta e oito bilhões e duzentos milhões de reais) em 2021 – montante 28,6% abaixo do pico registrado em 2014, quando foram aplicados no setor R\$ 207.500.000.000,00 (duzentos e sete bilhões e quinhentos milhões de reais) em valores atualizados<sup>190</sup>. Ainda conforme a ABDIB<sup>191</sup>, são necessários investimentos equivalentes a 4,3% do PIB anualmente, ao longo dos próximos 10 anos, apenas para solucionar os gargalos ao desenvolvimento econômico e social.

Os déficits são mais nítidos nos setores de logística de transportes e de saneamento, onde a participação do setor público na realização de investimento possui papel relevante. Em transportes, por exemplo, a demanda por investimentos é de 2,26% anualmente, mas em 2021, registrou pífios 0,35% do PIB, contabilizando os aportes públicos e privados<sup>192</sup>. Já no setor de

---

<sup>187</sup> ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INFRAESTRUTURA E INDÚSTRIAS DE BASE – ABDIB. Diretoria de Planejamento e Economia. **Livro azul da infraestrutura: uma radiografia dos projetos de infraestrutura no Brasil.** [S. l.]: ABDIB, 2022. p. 09.

<sup>188</sup> *Ibidem*, p. 09.

<sup>189</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>190</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>191</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>192</sup> *Ibidem*, p. 10.

saneamento, a necessidade de investimentos levantada pela ABDIB<sup>193</sup> é de 0,45% do PIB, mas, os recursos destinados ao setor em 2021 somaram apenas 0,20% do PIB, incluindo as fontes de recurso públicas e privadas.

Em situação menos crítica estão os setores de energia elétrica e de telecomunicações, que nas análises da ABDIB<sup>194</sup>, os déficits de investimento podem ser cobertos por aportes do setor privado. No setor de energia elétrica, por exemplo, a necessidade anual de investimento é de 0,84% do PIB; porém, a destinação de recursos se limitou, em 2021, ao equivalente a 0,77%. Já em telecomunicações, o investimento em 2021 totalizou apenas 0,39% do PIB, ao passo que a necessidade de investimento é de praticamente o dobro, apontada em 0,39% do PIB anualmente.

No entendimento da ABDIB<sup>195</sup>, a queda progressiva nos níveis de investimentos em infraestrutura no período recente aponta para a necessidade de atuação complementar e coordenada entre o setor público e privado para garantir o incremento da taxa de investimento para patamares satisfatórios.

Sem dúvida, o impacto da aprovação do teto de gastos públicos nas despesas orçamentárias discricionárias, notadamente nos investimentos públicos em infraestrutura, gera preocupação nos especialistas no setor e nas entidades atuantes na área de infraestrutura.

Não por outra razão, o tema foi debatido pela equipe de transição do governo eleito no pleito de outubro de 2022, culminando com uma proposta de exclusão dos investimentos em infraestrutura da regra do teto de gastos – recomendação essa que foi incorporada ao texto da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32, de 2022<sup>196</sup>, denominada PEC da Transição.

Tal projeto de mudança da Carta Magna foi a primeira proposta patrocinada pelo então presidente eleito, Luiz Inácio Lula da Silva, buscando assegurar recursos fora da regra do teto de gastos para despesas essenciais, prevendo o envio ao CN de uma nova regra fiscal via Projeto de Lei Complementar (PLC). O objetivo principal era garantir o pagamento de benefícios sociais, como, por exemplo, o Bolsa Família, no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais), com adicional de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) para crianças de até 6 anos de idade.

---

<sup>193</sup> ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INFRAESTRUTURA E INDÚSTRIAS DE BASE – ABDIB. Diretoria de Planejamento e Economia. **Livro azul da infraestrutura: uma radiografia dos projetos de infraestrutura no Brasil.** [S. l.]: ABDIB, 2022. p. 10.

<sup>194</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>195</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>196</sup> BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2022.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para permitir a implementação do Programa Bolsa Família e definir regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023, e dá outras providências. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pec-32-2022>. Acesso em: 1º jan. 2023.

A justificativa para a exclusão dos investimentos em infraestrutura do teto de gastos estava no caráter essencial desse tipo de investimento, do qual dependem intervenções relacionadas à melhoria da qualidade de vida da sociedade, a promoção do desenvolvimento econômico e a geração de empregos.

Na redação do texto oficial da PEC nº 32/2022<sup>197</sup> iniciada no Senado Federal (SF), estava prevista uma alteração do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), referente ao montante correspondente ao excesso de arrecadação, limitado a 6,5% do referido indicador apurado para o exercício de 2021, que poderia ser destinado para investimentos públicos sem impactar o limite de que trata o referido artigo. Tal montante de investimentos também não afetaria a meta de resultado primário definido na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Desta forma, em linha com a literatura especializada e a experiência internacional, se buscou garantir ao Governo Federal ampliar sua capacidade de suavizar as flutuações da atividade econômica. Outra alteração ao art. 107 do ADCT foi a previsão de que as doações para programas federais socioambientais e relativas às mudanças climáticas não fossem incluídas no limite de que trata o artigo. A medida pretendia estimular parcerias via doações e, portanto, sem impacto fiscal. Do mesmo modo, previu-se que as despesas federais das Instituições Federais (IFs) de ensino custeadas por receitas próprias, de doações ou de convênios celebrados com demais entes da Federação ou entidades privadas, não fossem incluídas no limite do art. 107 do ADCT.

De fato, sem a revisão das limitações atuais impostas pela regra constitucional do teto de gastos, dificilmente o país reverterá o quadro de deterioração da infraestrutura decorrente do nível insuficiente de investimentos públicos no setor.

A ABDIB<sup>198</sup> foi uma das entidades a recomendar a revisão do teto, a fim de possibilitar a ampliação dos investimentos no setor de infraestrutura, diante da forte retração nos gastos direcionados à manutenção, ampliação e modernização da infraestrutura brasileira. Aquela Associação solicitou o fortalecimento da agenda de promoção dos investimentos privados, mas

---

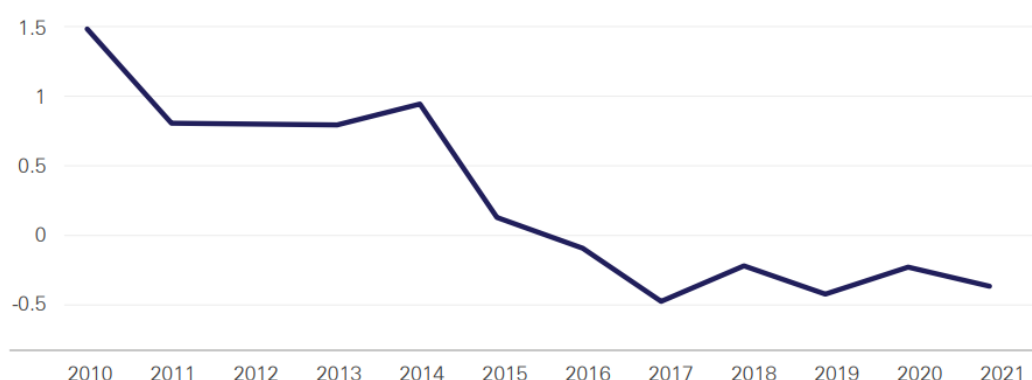
<sup>197</sup> BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2022**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para permitir a implementação do Programa Bolsa Família e definir regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023, e dá outras providências. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pec-32-2022>. Acesso em: 1º jan. 2023.

<sup>198</sup> ABDIB pede revisão do teto para ampliar gastos no setor de infraestrutura. **O Estado de S. Paulo**, Brasília, 30 ago. 2022. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2022/08/30/abdib-pede-revisao-do-teto-para-ampliar-gastos-no-setor-de-infraestrutura.htm>. Acesso em: 23 dez. 2022.

alertou para a necessidade de criação de instrumentos que permitam a ampliação do volume de recursos públicos ao setor, entre os quais, a revisão do teto de gastos<sup>199</sup>.

A ABDIB observa que os investimentos públicos, em geral, não apenas no setor de infraestrutura, passam por contínua desaceleração desde 2010, quando despencaram de R\$ 63.000.000.000,00 (sessenta e três bilhões de reais) para R\$ 22.000.000.000,00 (vinte e dois bilhões de reais) em 2021 – um redução expressiva de 65%.

### Investimento Líquido de Depreciação (% do PIB)



\*engloba os três níveis de governo

Fonte: FGV/IBRE

Gráfico 10 – Investimento líquido de depreciação (% do PIB)<sup>200</sup>.

Diante do exposto, a variável de ajuste do orçamento para atendimento às regras do teto tem sido os investimentos públicos, fazendo com que o país apresente uma das mais baixas relações investimento público sobre o PIB do mundo e condenando a infraestrutura nacional a ser corroída pela depreciação.

[...] nos últimos anos, os governos não só não foram exitosos na melhoria da qualidade dos gastos, mas, em respeito à regra linear e pouco racional do teto dos gastos, promoveu ajustes fiscais que atingiram os investimentos, que são o lado mais importante e frágil dessa corrente. Os investimentos são importantes porque estimulam o desenvolvimento e geram retornos social e econômico. E são frágeis porque são os primeiros a serem cortados, por não estarem sob a proteção de qualquer norma que os tornem obrigatórios<sup>201</sup>.

<sup>199</sup> ABDIB pede revisão do teto para ampliar gastos no setor de infraestrutura. **O Estado de S. Paulo**, Brasília, 30 ago. 2022. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2022/08/30/abdib-pede-revisao-do-teto-para-ampliar-gastos-no-setor-de-infraestrutura.htm>. Acesso em: 23 dez. 2022.

<sup>200</sup> ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INFRAESTRUTURA E INDÚSTRIAS DE BASE – ABDIB. **Agenda de propostas para a infraestrutura 2022**. [S. l.]: ABDIB, 2022. p. 24.

<sup>201</sup> *Ibidem*, p. 26.

Por razões semelhantes, a Confederação Nacional do Transporte (CNT)<sup>202</sup> também recomendou revisão da regra de teto, de modo que o investimento em infraestrutura fosse apurado fora do teto de gastos. Aquela entidade defende a participação da iniciativa privada nos investimentos em projetos com atratividade demonstrada, mas que, em muitos casos, a destinação de recursos públicos se mostram decisão mais acertada para assegurar o atendimento das necessidades sociais<sup>203</sup>.

Existe a necessidade de abrir para o mercado privado [lançar concessões] onde tem interesse econômico. Onde não existe, é papel social do governo utilizar os recursos públicos para fazer o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e social, [...]<sup>204</sup>.

No levantamento da CNT, o Brasil possui 110 mil quilômetros de rodovias, mas apenas metade dessa malha possui volume de tráfego suficiente para gerar viabilidade econômica para a iniciativa privada<sup>205</sup>.

---

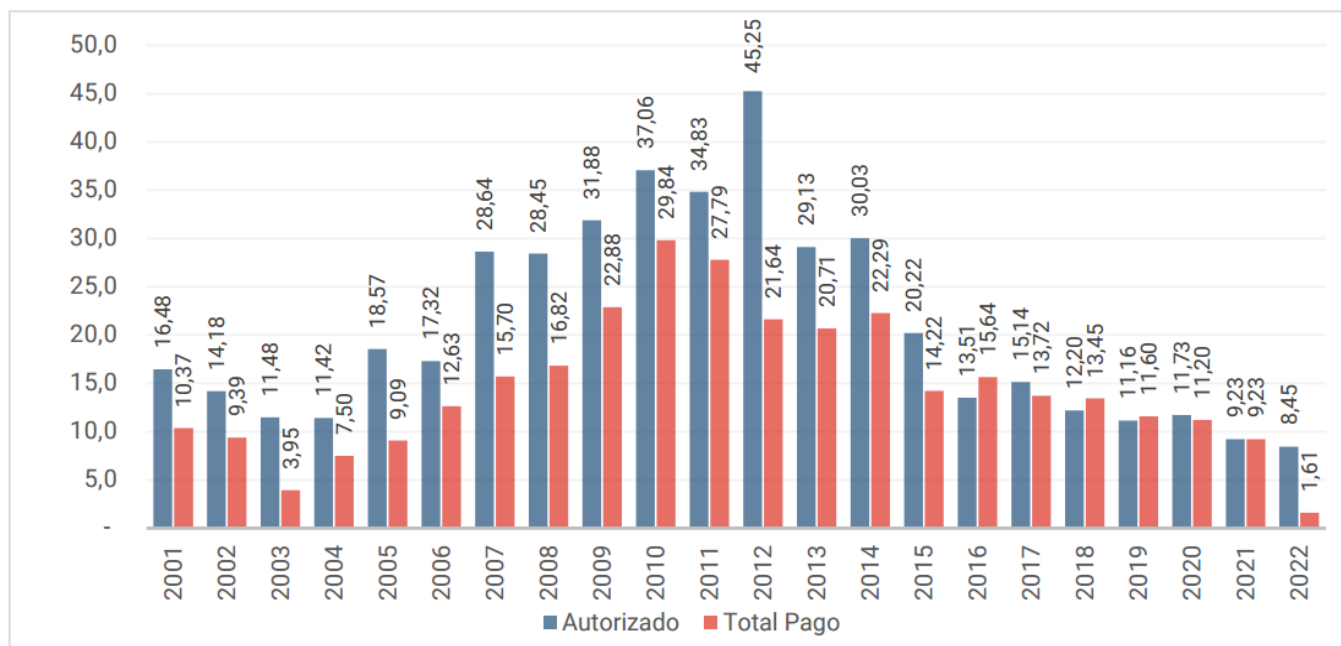
<sup>202</sup> BITENCOURT, Rafael. CNT defende investimento em infraestrutura fora do teto de gastos. **Valor Econômico**, Brasília, 31 ago. 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2022/08/31/cnt-defende-investimento-em-infraestrutura-fora-do-teto-de-gastos.ghtml>. Acesso em: 23 dez. 2022.

<sup>203</sup> *Ibidem*.

<sup>204</sup> *Ibidem*.

<sup>205</sup> CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE – CNT. Diretoria Executiva. **Transporte em foco**. [S. l.]: CNT, nov. 2022. p. 03.

**Gráfico 1: Valor autorizado e total pago da União em investimentos na função transporte (R\$ bilhões) – 2001 a 2022\***



Fonte: Orçamento federal (Siga-Br).

\*Para 2022, são dados parciais, com data de referência de 11/07/2022. Valores atualizados pelo IPCA de jun./2022.

Gráfico 11 – Valor autorizado e total pago da União em investimentos na função transporte (R\$ bilhões) – período 2001-2022<sup>206</sup>.

<sup>206</sup> CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE – CNT. Diretoria Executiva. Transporte em foco. [S. l.]: CNT, nov. 2022. p. 03



Para reversão da trajetória de contração dos investimentos em infraestrutura, a CNT<sup>207</sup> propõe excluir do limite de teto de gastos os investimentos públicos com elevado retorno social comprovado tecnicamente, em especial, os de transporte, em consonância com a regra de ouro.

De modo similar ao investimento realizado em infraestrutura, os investimentos em saúde e educação promovem impactos benéficos e diretos para a sociedade ao melhorar a qualidade de vida da população.

Pelo lado econômico, há evidências confirmando a importância dos investimentos em saúde e educação para o desenvolvimento econômico. O estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) intitulado *Gasto com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda*<sup>208</sup> discute a importância dos gastos sociais para o crescimento do PIB e para a redução das desigualdades no Brasil.

Segundo aquele Instituto, o multiplicador fiscal da saúde é de 1,70% para o PIB e de 1,44% para a renda das famílias, ou seja, para cada R\$ 1,00 (um real) gasto em saúde, gera-se R\$ 1,70 (um real e setenta centavos) de crescimento do PIB e R\$ 1,44 (um real e quarenta e quatro centavos) na renda das famílias<sup>209</sup>. A contribuição da educação é ainda maior para o PIB e a renda das famílias, sendo de 1,85% e 1,67%, respectivamente<sup>210</sup>. E ainda, as despesas com educação e saúde constituem verdadeiramente investimentos econômicos, contribuindo para a ampliação da renda do país.

Infelizmente, assim como o setor de infraestrutura, a redução dos investimentos públicos é observada em outras áreas essenciais para a sociedade brasileira, a exemplo da saúde e da educação.

Na educação, por exemplo, ao verificar o orçamento no período posterior à aprovação do teto de gastos, é possível constatar uma redução contínua dos recursos, saindo da ordem de R\$ 103.900.000.000,00 (cento e três bilhões e novecentos milhões de reais) para R\$ 80.900.000.000,00 (oitenta bilhões e novecentos milhões de reais) em 2021, em valores pagos<sup>211</sup>.

---

<sup>207</sup> Ibidem, p. 12.

<sup>208</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Gasto com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. **Comunicados do IPEA**, [s. l.], n. 75, p. 00, 3 fev. 2011.

<sup>209</sup> Ibidem.

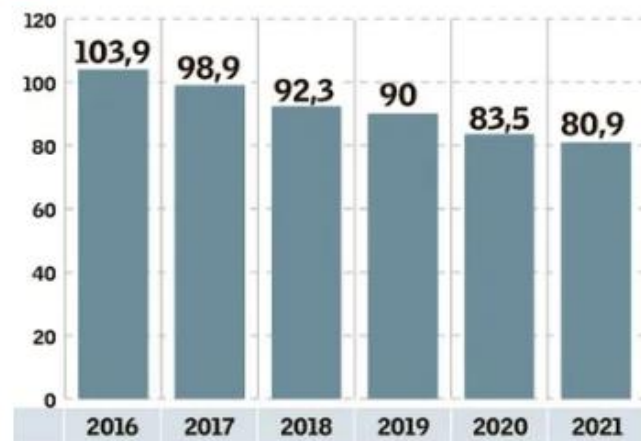
<sup>210</sup> Ibidem.

<sup>211</sup> OTTA, Lu Aiko. Na briga por verba, ninguém perdeu mais que a educação de 2016 para cá. **Valor Econômico**, Brasília, 29 ago. 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2022/08/29/na-briga-por-verba-ninguem-perdeu-mais-que-a-educacao-de-2016-para-ca.ghml>. Acesso em: 23 dez. 2022.

## Encolhendo

Despesas na função Educação

■ Em R\$ bilhões (IPCA)



Fonte: Tesouro/Elaboração: Câmara dos Deputados

■ Participação nas despesas discricionárias (%)

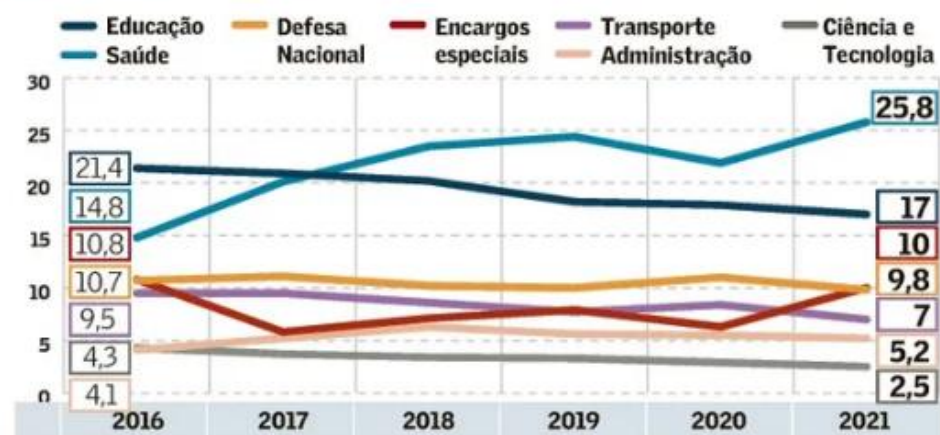


Gráfico 12 – Encolhendo as despesas na função Educação<sup>212</sup>.

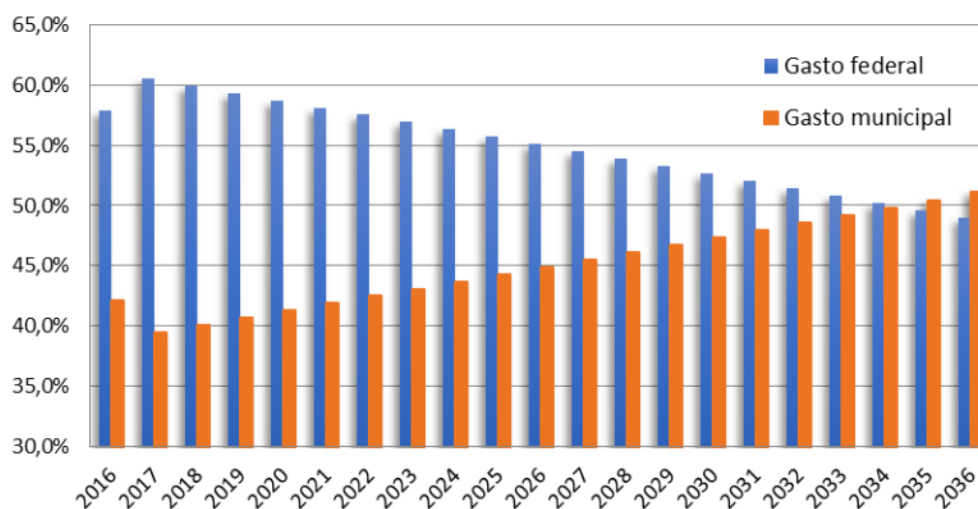
<sup>212</sup> OTTA, Lu Aiko. Na briga por verba, ninguém perdeu mais que a educação de 2016 para cá. Valor Econômico, Brasília, 29 ago. 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2022/08/29/na-briga-por-verba-ninguem-perdeu-mais-que-a-educacao-de-2016-para-ca.ghtml>. Acesso em: 23 dez. 2022.

Diante do exposto, os dados das despesas em educação apontam que, se tivesse sido mantida a participação relativa da função educação no orçamento da União, em 2021, o setor teria um incremento de recursos da ordem de R\$ 74.000.000.000,00 (setenta e quatro bilhões de reais). Nesse ínterim, houve queda da participação da educação nas receitas discricionárias de 21,4%, em 2016, para 17%, em 2021.

O Relatório Final<sup>213</sup> divulgado pela Subcomissão Temporária para Acompanhamento da Educação na Pandemia da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do SF alertou que o Ministério da Educação (MEC) perdeu R\$ 74.000.000.000,00 (setenta e quatro bilhões de reais) em verbas para outras áreas do governo desde a aprovação do teto de gastos, em 2016, até o ano de 2021.

No setor de saúde, um estudo<sup>214</sup> da Confederação Nacional de Municípios (CNM) estima que o impacto do novo teto de gastos sobre as despesas na área da saúde reduzirá de forma relevante a participação da União no financiamento das ações do setor no Brasil. Nesse ínterim, com a contração das despesas, o Governo Federal, que gastou em 2017 o equivalente a 1,89% do PIB em saúde, aplicará 1,51% em 2026 e 1,18% em 2036, quando termina o período de aplicação da regra.

**Gráfico 3:** Participação dos Municípios e União nos gastos com saúde.



Fonte: SIAFI. Elaboração própria CNM.

Gráfico 13 – Participação dos municípios e União nos gastos com saúde<sup>215</sup>.

<sup>213</sup> BRASIL. Senado Federal. Comissão de Educação, Cultura e Esporte. Subcomissão Temporária para Acompanhamento da Educação na Pandemia. **Relatório final**. Brasília: Senado Federal, [s. d.], p. 151.

<sup>214</sup> Teto constitucional encolherá gasto da União com saúde, indica estudo da CNM. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/teto-constitucional-encolhera-gasto-da-uniao-com-saude-indica-estudo-da-cnm>. Acesso em 12 de dezembro de 2023.

<sup>215</sup> Idem.

A despesa do Governo Federal com ações em saúde somou R\$ 106.000.000.000,00 (cento e seis bilhões de reais) em 2016, o equivalente a 13,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) da União. Com base nas projeções da CNM<sup>216</sup>, o gasto em saúde tende a encolher para 11,8% da RCL em 2026, e 9,2% em 2036. Assim, está projetada uma redução substancial nos investimentos federais com ações de saúde se a emenda do teto não for revisada.

### Sob o teto, despesas com custeio e investimentos minguaram

Valor das despesas discricionárias  
Em R\$ bilhões de 2022

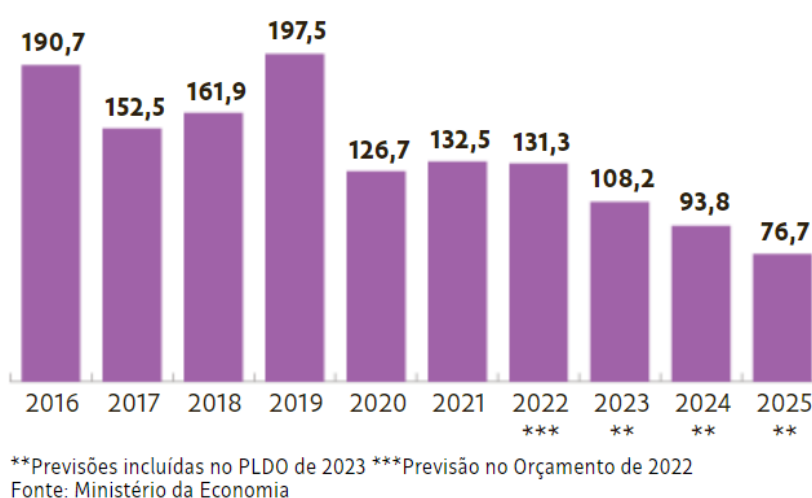


Gráfico 14 – Valor das despesas discricionárias (R\$ bilhões) – 2022<sup>217</sup>.

Se por um lado, opera a favor dos investimentos públicos o relativo consenso existente na literatura apontando os benefícios para o processo de desenvolvimento econômico, conforme assevera Orair<sup>218</sup>, por outro lado, a característica naturalmente discricionária desse tipo de despesa a torna alvo preferencial do corte orçamentário em períodos de ajuste fiscal<sup>219</sup>. Ao lado da rigidez legal e institucional que atua como proteção aos gastos sociais, tem-se a dinâmica

<sup>216</sup> Ibidem.

<sup>217</sup> TOMAZELL, Idiana. Bolsonaro acumula dribles ao teto de gastos, e regra pode sofrer novas mudanças. Folha de São Paulo, São Paulo, 08 de maio de 2022. Disponível em: [https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/05/bolsonaro-acumula-dribles-ao-teto-de-gastos-e-regra-pode-sofrer-novas-mudancas.shtml?utm\\_source=sharenativo&utm\\_medium=social&utm\\_campaign=sharenativo](https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/05/bolsonaro-acumula-dribles-ao-teto-de-gastos-e-regra-pode-sofrer-novas-mudancas.shtml?utm_source=sharenativo&utm_medium=social&utm_campaign=sharenativo)

<sup>218</sup> ORAIR, Rodrigo Octávio. **Investimento público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. p. 13. (Texto para Discussão nº 2215).

<sup>219</sup> COSTA, Kevin Murilo Santos. **Uma análise da EC 95 e da PEC emergencial à luz da experiência internacional**. 2019. Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Departamento de Economia, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2019. p. 60.

“longo prazista” dos investimentos para explicar a negligência do tratamento recebido por parte dos gestores do orçamento.

Sem dúvida, uma característica fundamental que diferem os investimentos das demais despesas governamentais é a sua capacidade de promover impactos positivos do lado da arrecadação, ampliando o potencial de arrecadação de receitas orçamentárias, bem como aumentando o patrimônio público. Nessa toada, a definição de um *status* estratégico para os investimentos públicos em infraestrutura tendem a multiplicar os impactos positivos na economia<sup>220</sup>.

Conforme apontam Santos e Gasparini<sup>221</sup>, o novo regime fiscal, em alguma medida, redefiniu o jogo político entre os Poderes Legislativo e Executivos em relação aos elementos de troca disponíveis. Como desdobramento desse novo regramento, aqueles autores destacam: a ampliação da rigidez orçamentária e da blindagem de algumas despesas de segunda categoria, notadamente as emendas parlamentares; a queda nos níveis de investimento público; e, o incentivo para “burlas” ao teto e artificios contábeis<sup>222</sup>.

Mesmo sem desobedecer aos parâmetros legais, as denominadas “burlas” ao novo regime fiscal constituem ações de desvios à concepção original do teto de gastos, conforme alertado por Mendes ao elencar algumas das principais “burlas”:

- Utilização do aumento de capital de empresas estatais (excluído do teto) para financiamento indireto de despesa que deveria compor o orçamento, a exemplo do caso de capitalização da estatal EMGEPRON, vinculada ao Ministério da Defesa, para a fabricação de navios e submarinos da Marinha;
- Concessão de desonerações pelo lado da receita, pressionando pela concessão ou prorrogação de benefícios tributários, os chamados “gastos tributários”;
- Transferências complementares da União ao Fundeb, aproveitando da regra que exclui essa despesa do teto. Está prevista no novo Fundeb a elevação da complementação da União, de forma gradativa, dos atuais 10% para 23% em 2026;
- Previsão de despesas fora do orçamento geral, a serem realizadas por empresas privadas ou no âmbito dos contratos de concessão e privatização. Por exemplo, a lei autorizativa

---

<sup>220</sup> ORAIR, Rodrigo Octávio. **Investimento público no Brasil**: trajetória e relações com o regime fiscal. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. p. 09. (Texto para Discussão nº 2215).

<sup>221</sup> SANTOS, Núbia Cristina Barbosa; GASPARINI, Carlos Eduardo. Orçamento impositivo e relação entre poderes no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 31, p. 364, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/KXW56PSXfPtHrzVZnnBOYZk/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 dez. 2022.

<sup>222</sup> *Ibidem*, p. 364.

da desestatização da Eletrobras previu diversas obrigações de caráter eminentemente público e que, portanto, deveriam estar previstos no orçamento, foram transferidos para a Eletrobras privatizada ou para uma nova empresa estatal a ser formada pela fusão da Itaipu com a Eletronuclear<sup>223</sup>.

No período recente, o recurso ao setor privado tem sido frequentemente a única opção para governos que buscam investir em infraestrutura, diante das restrições orçamentárias persistentes<sup>224</sup>. No contexto brasileiro, a agenda de promoção de investimentos focada na participação privada tem se mostrado insuficiente para prover o volume de recursos demandados pelos projetos do setor.

---

<sup>223</sup> MENDES, M. Regras fiscais e o caso do teto de gastos no Brasil. In: *Insper publicações*, p. 28, 2021.

<sup>224</sup> CHERNAVSKY, Emilio. O infundado entusiasmo com a participação privada em infraestrutura. **Revista de Economia Política**, [s. l.], v. 41, n. 3, p. 572, jul./set. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/Pp5K4JGtFnd8mzYsBTx4KtK/>. Acesso em: 23 dez. 2022.

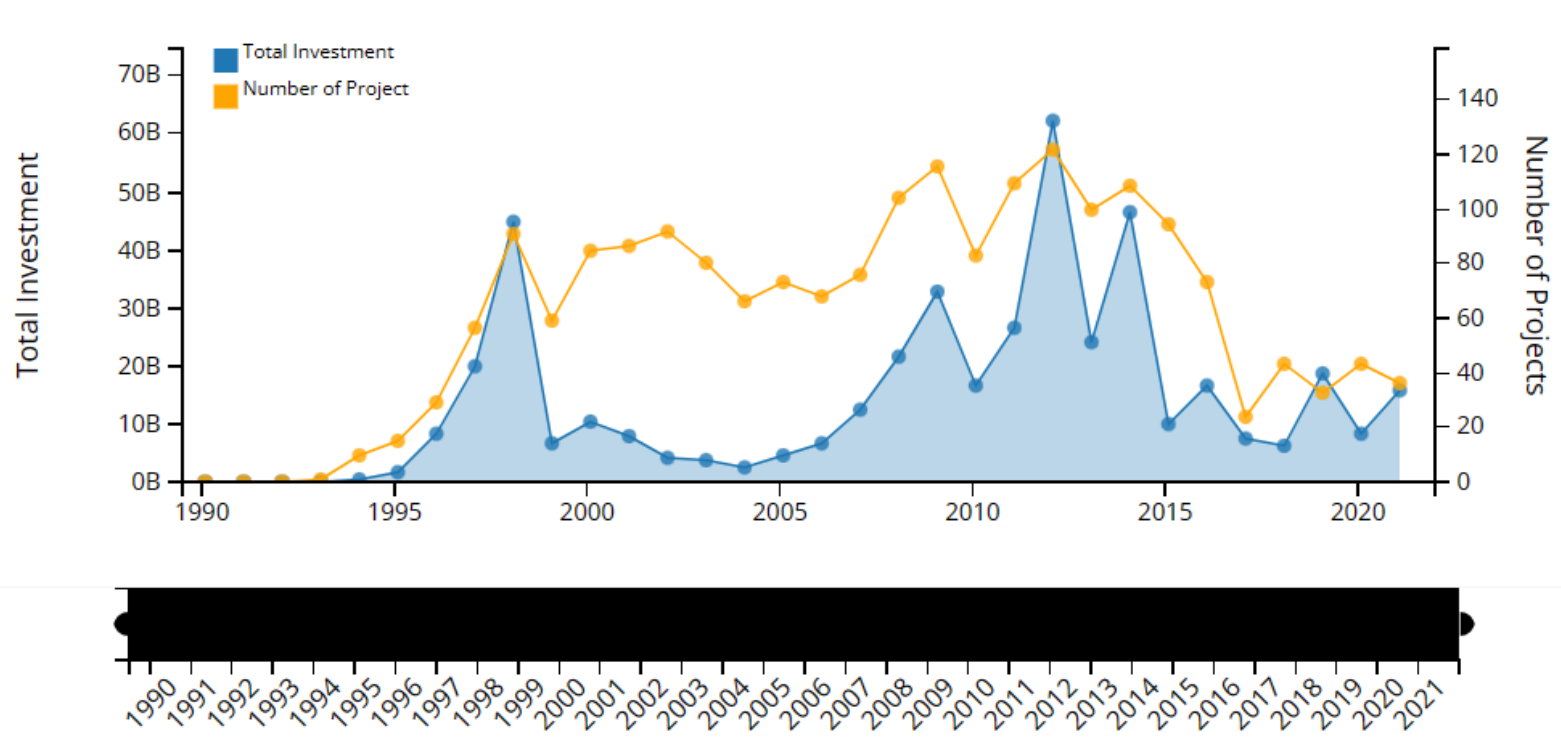


Gráfico 15 – Número de contratos assinados e compromisso de investimentos em projetos de infraestrutura com participação privada no Brasil<sup>225</sup>.

<sup>225</sup> World Bank PPI database.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O novo regime fiscal adotado pelo Brasil com o estabelecimento de um teto de gastos para as despesas públicas, além de não ser efetivo quanto aos objetivos prometidos de estabilidade fiscal como pressuposto para a retomada do desenvolvimento, promove impactos prejudiciais às despesas prioritárias e essenciais (os investimentos públicos em infraestrutura, saúde e educação, por exemplo).

O prejuízo causado com o gasto nessas despesas de grande relevância, além das perdas de ordem econômica e social, atua de maneira desfavorável e dificulta ainda mais o alcance dos objetivos de equilíbrio fiscal, pela limitação das despesas em atividades que ampliam o potencial de crescimento econômico e pela restrição de aportes em áreas responsáveis pela elevação da produtividade da economia.

Parece evidente que o teto de gastos impossibilita uma agenda desenvolvimentista para o país, caso essa seja a opção democrática da sociedade brasileira durante os anos de vigência do instrumento, ao eliminar a possibilidade de formulação de um arcabouço fiscal compatível com políticas expansionistas.

Em seu curto período de existência, a regra do teto já foi objeto de cinco Emendas Constitucionais (ECs), em um intervalo de três anos, alterando o instrumento ou permitindo despesas adicionais fora dele. As modificações mais recentes alteraram o cálculo do limite e adiaram o pagamento de uma parte dos chamados precatórios, obrigações de pagamento decorrentes de sentença judicial definitiva.

A regra foi desrespeitada diversas vezes e por motivos que vão além das ações para contenção dos efeitos econômicos da pandemia do novo Coronavírus. O alívio fiscal adicional recentemente criado não favoreceu os investimentos públicos, pois foi imediatamente alocado para reforço nos programas sociais e pelas chamadas “emendas de relator” – destinações de recursos gerenciadas pela base aliada do Governo Federal para contemplar as suas bases eleitorais.

Portanto, se faz necessária a discussão sobre a substituição do atual teto de gastos por um instrumento que assegure a credibilidade da política fiscal, mas sem comprometer a capacidade do país em implementar políticas públicas em prol do desenvolvimento e da redução das desigualdades regionais e sociais.

*In conclusio*, os dados aqui discutidos permitem o questionamento da regra introduzida pelo novo regime fiscal, seja pela reduzida efetividade do instrumento na tarefa de construção de uma trajetória de sustentabilidade fiscal e no saneamento das contas públicas, seja pelos



impedimentos criados em relação à retomada do crescimento da economia, do emprego e da renda.

## REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro brasileiro**. 6. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2021. 507 p.
- ABDIB pede revisão do teto para ampliar gastos no setor de infraestrutura. **O Estado de S. Paulo**, Brasília, 30 ago. 2022. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2022/08/30/abdib-pede-revisao-do-teto-para-ampliar-gastos-no-setor-de-infraestrutura.htm>. Acesso em: 23 dez. 2022.
- ALESINA, Alberto; BARBIERO, Omar; FAVERO, Carlo; GIAVAZZI, Francesco; PARADISI, Matteo. **The effects of fiscal consolidations: theory and evidence**. Cambridge: [s. n.], nov. 2017. (NBER Working Paper Series). (Working Paper nº 23385).
- AMARAL, Vinícius Leopoldino do; MACEDO, Maurício Ferreira de; Bittencourt, Fernando Moutinho Ramalho. Regra de ouro: falhas de concepção e de aplicação no âmbito da União. **Orçamento em Discussão**, Brasília, n. 46, p. 1-44, 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-46-2020-regra-de-ouro-falhas-de-concepcao-e-de-aplicacao-no-ambito-da-uniao>. Acesso em: 23 dez. 2022.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INFRAESTRUTURA E INDÚSTRIAS DE BASE – ABDIB. **Agenda de propostas para a infraestrutura 2022**. [S. l.]: ABDIB, 2022.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INFRAESTRUTURA E INDÚSTRIAS DE BASE – ABDIB. Diretoria de Planejamento e Economia. **Livro azul da infraestrutura: uma radiografia dos projetos de infraestrutura no Brasil**. [S. l.]: ABDIB, 2022.
- BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Tradução: Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001. 259 p.
- BERCOVICI, Gilberto. **Constituição e Estado de exceção permanente: atualidade de Weimar**. Rio de Janeiro: Azougue, 2004. 275 p.
- BITENCOURT, Rafael. CNT defende investimento em infraestrutura fora do teto de gastos. **Valor Econômico**, Brasília, 31 ago. 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2022/08/31/cnt-defende-investimento-em-infraestrutura-fora-do-teto-de-gastos.ghtml>. Acesso em: 23 dez. 2022.
- BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. Tradução: Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017. 377 p.
- BORNHORST, Fabian; DOBRESU, Gabriela; FEDELINO, Annalisa; GOTTSCHALK, Jan; NAKATA, Taisuke. **When and how to adjust beyond the business cycle? A guide to structural fiscal balances**. [Washington]: International Monetary Fund, abr. 2011. (Technical Notes and Manuals).
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. **Análise das Disposições da EC nº 109/2021. Cria o Auxílio Emergencial Residual em 2021 e Institui Regras Fiscais de Controle de Gastos**. Brasília: CD, 2021. (Nota Técnica nº 9/2021).

BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2022**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para permitir a implementação do Programa Bolsa Família e definir regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023, e dá outras providências. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pec-32-2022>. Acesso em: 1º jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. Tesouro Nacional. **Sobre política fiscal**. Brasília, 17 fev. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/sobre-politica-fiscal#:~:text=Pol%C3%ADtica%20fiscal%20reflete%20o%20conjunto,e%20a%20aloca%C3%A7%C3%A3o%20de%20recursos>. Acesso em: 28 ago. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 23 dez. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, 2016. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 23 dez. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021**. Brasília, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm). Acesso em: 23 dez. 2022.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Educação, Cultura e Esporte. Subcomissão Temporária para Acompanhamento da Educação na Pandemia. **Relatório final**. Brasília: Senado Federal, [s. d.].

BRASIL. Senado Federal. Instituição Fiscal Independente. **Relatório de Acompanhamento Fiscal**, Brasília, n. 30, p. 1-50, 10 dez. 2019. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/566098/RAF35\\_DEZ2019.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/566098/RAF35_DEZ2019.pdf). Acesso em: 23 dez. 2022.

BROWN, Wendy. **Cidadania sacrificial**: neoliberalismo, capital humano e políticas de austeridade. Tradução: Juliane Bianchi Leão. Rio de Janeiro: Zazie Edições, 2018. (Coleção Pequena Biblioteca de Ensaios).

CASARA, Rubens. **Contra a miséria neoliberal**. São Paulo: Autonomia Literária, 2021.

CHAMAYOU, Grégoire. **A sociedade ingovernável**: uma genealogia do liberalismo autoritário. São Paulo: Ebu, 2020. 432 p. (Coleção Explosante).

CHERNAVSKY, Emilio. O infundado entusiasmo com a participação privada em infraestrutura. **Revista de Economia Política**, [s. l.], v. 41, n. 3, p. 563-587, jul./set. 2021.

Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/Pp5K4JGtFnd8mzYsBTx4KtK/>. Acesso em: 23 dez. 2022.

CHINN, Menzie. Fiscal multipliers. **The New Palgrave Dictionary of Economics**, p. 1-12, 2013. Disponível em: <https://www.ssc.wisc.edu/~mchinn/Fiscal%20Multipliers.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2022.

COELHO, Allan da Silva. **Capitalismo como religião: uma crítica a seus fundamentos mítico-teológicos**. 2014. Tese (Doutorado em Ciências da Religião) – Programa de Pós-Graduação em Ciências da Religião, Faculdade de Humanidades e Direito, Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, SP, 2014.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE – CNT. Diretoria Executiva. **Transporte em foco**. [S. l.]: CNT, nov. 2022.

CORDES, Till; KINDA, Tidiane; MUTHOORA, Priscilla; WEBER, Anke. **Expenditure rules: effective tools for sound fiscal policy**. [Washington]: International Monetary Fund, fev. 2015. (IMF Working Paper nº 15/29).

COSTA, Kevin Murilo Santos. **Uma análise da EC 95 e da PEC emergencial à luz da experiência internacional**. 2019. Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Departamento de Economia, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

COURI, Daniel Veloso; SALTO, Felipe Scudeler; BARROS, Gabriel Leal de; ORAIR, Rodrigo Octávio. **Regra de ouro no Brasil: balanço e desafios**. Brasília: Senado Federal, Instituição Fiscal Independente, 2018. 46 p. (Estudo Especial nº 5).

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. Tradução: Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016. 416 p. (Coleção Estado de Sítio).

DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (Orgs.). **Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico**. São Paulo: Autonomia Literária, 2020. 360 p.

ESCOLANO, Julio; JARAMILLO, Laura; MULAS-GRANADOS, Carlos; TERRIER, Gilbert. **How much is a lot? Historical evidence on the size of fiscal adjustments**. [Washington]: International Monetary Fund, set. 2014. (IMF Working Paper nº 14/179).

FEDELINO, Annalisa; IVANOVA, Anna; HORTON, Mark. **Computing cyclically adjusted balances and automatic stabilizers**. [Washington]: International Monetary Fund, nov. 2009. (Technical Notes and Manuals).

FERREIRA, António Casimiro. A sociedade de austeridade: poder, medo e direito do trabalho de exceção. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, [s. l.], n. 95, p. 119-136, dez. 2011. Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/4417>. Acesso em: 12 jun. 2022.

FERREIRA, Pedro Cavalcanti. Investimento em infraestrutura no Brasil: fatos estilizados e relações de longo prazo. **Pesq. Plan. Econ.**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, p. 231-252, ago. 1996.

FERREIRA FILHO, Helder Lara; OREIRO, José Luís. Entre narrativas e fatos sobre a questão fiscal brasileira: uma proposta de um novo teto de gastos. **Gen.Negócios & Gestão**, [s. l.], 15 jun. 2020. Disponível em: <https://gennegociosegestao.com.br/proposta-novo-teto-de-gastos/>. Acesso em: 23 dez. 2022.

FISHER, Mark. **Realismo capitalista**: é mais fácil imaginar o fim do mundo do que o fim do capitalismo? Tradução: Rodrigo Gonsalves, Jorge Adeodato e Maikel da Silveira. São Paulo: Autonomia Literária, 2020. 218 p.

FLETCHER, Kevin; MEIER, André; RUIZ-ARRANZ, Marta; TAKIZAWA, Hajime; CACERES, Carlos; LE LESLÉ, Vanessa; MOORE, Michel. **United Kingdom**: selected issues paper. Washington: International Monetary Fund, nov. 2010. (IMF Country Report n° 10/337).

GIAMBIAGI, Fabio; TINOCO, Guilherme. **O teto do gasto público**: mudar para preservar. [Rio de Janeiro]: BNDES, set. 2019. (Textos para Discussão n° 144).

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Gasto com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. **Comunicados do IPEA**, [s. l.], n. 75, p. 1-16, 3 fev. 2011.

INTERNATIONAL MONETARY FUND – IMF. **Fiscal policy**: how to select fiscal rules: a premier. [Washington]: International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, 2017. (IMF Notes n° 9).

INTERNATIONAL MONETARY FUND – IMF. **World economic outlook**: too slow for too long. Washington: IMF, 2016.

INTERNATIONAL MONETARY FUND – IMF. **World economic outlook**: recovery during a pandemic: health concerns, supply disruptions, and price pressures. Washington: IMF, 2021.

IRWIN, Tim; MAZRAANI, Samah; SAXENA, Sandeep. **Fiscal policy**: how to control the fiscal costs of public-private partnerships. [Washington]: International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, out. 2018. (IMF Notes n° 18/04).

IZQUIERDO, Alejandro; LAMA, Ruy E.; MEDINA, Juan Pablo; PUIG, Jorge P.; RIERA-CRICHTON, Daniel; VEGH, Carlos A.; VULETIN, Guillermo. **Is the public investment multiplier higher in developing countries? An empirical investigation**. Cambridge: [s. n.], nov. 2019. (NBER Working Paper Series). (Working Paper n° 26478).

KRUGMAN, Paul. The austerity delusion. **The Guardian**, [s. l.], 29 abr. 2015. Disponível em: <https://www.theguardian.com/business/ng-interactive/2015/apr/29/the-austerity-delusion>. Acesso em: 23 dez. 2022.

KUPFER, José Paulo. Investimento em infraestrutura desaba e condena país ao baixo crescimento. **UOL**, [s. l.], 26 abr. 2022. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/colunas/jose-paulo-kupfer/2022/04/26/investimento-em-infraestrutura-desaba-e-condena-pais-ao-baixo-crescimento.htm>. Acesso em: 23 dez. 2022.

LLEDÓ, Victor; YOON, Sungwook; FANG, Xiangming; MBAYE, Samba; KIM, Young. **Fiscal rules at a glance**. [Washington]: International Monetary Fund, mar. 2017.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda Constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/50289/31682>. Acesso em: 23 dez. 2022.

MENDES, M. Regras fiscais e o caso do teto de gastos no Brasil. Insper publicações, 2021.

MENDOZA, Kerry-Anne. **Austerity**: the demolition of the welfare state and the rise of the zombie economy. Oxford: New Internationalist, 2014. 192 p.

MOSZORO, Mariano. Putting public investment to work. **IMF**, [s. l.], 11 ago. 2021. Disponível em:

<https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2021/08/11/putting-public-investment-to-work#:~:text=These%20results%20indicate%20that%20public,through%20direct%20employment%20effects%20alone>. 23 dez. 2022.

ORAIR, Rodrigo Octávio. **Investimento público no Brasil**: trajetória e relações com o regime fiscal. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. (Texto para Discussão nº 2215).

OTTA, Lu Aiko. Na briga por verba, ninguém perdeu mais que a educação de 2016 para cá. **Valor Econômico**, Brasília, 29 ago. 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2022/08/29/na-briga-por-verba-ninguem-perdeu-mais-que-a-educacao-de-2016-para-ca.ghtml>. Acesso em: 23 dez. 2022.

PIRES, Manoel. Investimentos públicos. **Observatório de Política Fiscal**, FGV IBRE, [s. l.], 6 mar. 2020. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/politica-economica/pesquisa-academica/investimentos-publicos>. Acesso em: 22 ago. 2022.

PIRES, Manoel. Investimentos públicos: 1947-2021. **Observatório de Política Fiscal**, FGV IBRE, [s. l.], 24 abr. 2022. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/investimentos-publicos/investimentos-publicos-1947-2021>. Acesso em: 22 ago. 2022.

PIRES, Manoel Carlos de Castro. Nota técnica: análise da PEC 55. **Carta de Conjuntura**, IPEA, [s. l.], n. 33, 2016.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther. Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação. **Cad. Saúde Pública**, v. 32, n. 12, p. 1-5, 2016. Disponível em: [https://www.scielo.br/j/csp/a/jXPKhnYnvR4BtZ4LcHDkm4M/?lang=pt#:~:text=Impactos%20de%20nuevo%20r%C3%A9gimen%20fiscal%20en%20la%20salud%20y%20la%20educaci%C3%B3n&text=Nessa%20regra%20os%20gastos%20federais,ao%20Consumidor%20Amplio%20\(IPCA\)](https://www.scielo.br/j/csp/a/jXPKhnYnvR4BtZ4LcHDkm4M/?lang=pt#:~:text=Impactos%20de%20nuevo%20r%C3%A9gimen%20fiscal%20en%20la%20salud%20y%20la%20educaci%C3%B3n&text=Nessa%20regra%20os%20gastos%20federais,ao%20Consumidor%20Amplio%20(IPCA)). Acesso em: 23 dez. 2022.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; ARANTES, Flávio. Economia política da austeridade. In: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (Orgs.). **Economia para poucos**: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. p. 14-31. 375 p.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (Orgs.). **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. 375 p.

SAHA, Deblina; IBRAHIMA, Fatouma Toure. Who finances infrastructure, really? Disentangling public and private contributions. **WB**, [s. l.], 15 jan. 2020. Disponível em: <https://blogs.worldbank.org/ppps/who-finances-infrastructure-really-disentangling-public-and-private-contributions>. Acesso em: 23 dez. 2022.

SANTOS, Núbia Cristina Barbosa; GASPARINI, Carlos Eduardo. Orçamento impositivo e relação entre poderes no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 31, p. 339-396, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/KXW56PSXfPtHrzVZnnBQYZk/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 dez. 2022.

SILVA, Luiz Gustavo de Oliveira da. **O novo regime fiscal brasileiro no contexto das novas regras fiscais**. 2019. Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Departamento de Economia, Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

STUCKLER, David; BASU, Sanjay. **A economia desumana: por que mata a austeridade**. Tradução: Rui Pires Cabral. Revisão: Sandra Pereira. Lisboa: Bizâncio, 2014. 302 p.

TORRES FILHO, Ernani Teixeira. A crise da economia japonesa nos anos 90: impactos da bolha especulativa. **Revista de Economia Política**, v. 17, n. 1, p. 3-19, jan./mar. 1997. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/sH4ZbnpscBLqkSfSTDD94LF/?lang=pt>. Acesso em: 23 dez. 2022.

WYPLOSZ, Charles. Fiscal discipline: rules rather than institutions. **National Institute Economic Review**, [s. l.], v. 217, n. 1, p. R19-R30, jul. 2011.

WYPLOSZ, Charles. **Fiscal rules: theoretical issues and historical experiences**. Cambridge: [s. n.], 2012. (NBER Working Paper Series). (Working Paper nº 17884).