

**Área de interesse:** Área 5 – Economia Política, Metodologia e História Econômica do Nordeste.

## **Os mecanismos de construção da austeridade fiscal como política de Estado no Brasil**

Francielle do Nascimento Santos - UFS

Graduação em Ciências Econômicas- Universidade Federal de Sergipe-UFS;  
Mestranda em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal de Sergipe -UFS  
E-mail: francielleufs@outlook.com Telefone: (79) 99854-0746

Christiane Senhorinha Soares Campos - UFS

Professora do Departamento de Economia da Universidade Federal de Sergipe e dos Programas de Pós-Graduação em Economia e Geografia da UFS.  
E-mail: christianescampos@gmail.com

**Área de interesse:** Área 5 – Economia Política, Metodologia e História Econômica do Nordeste.

## **Os mecanismos de construção da austeridade fiscal como política de Estado no Brasil**

### **Resumo:**

Este trabalho tem como objetivo analisar a experiência brasileira com a austeridade fiscal. Inicialmente é realizada uma discussão em torno do conceito do neoliberalismo e a construção da austeridade da teoria à política econômica. Busca-se evidenciar que a concepção de austeridade predominou na política macroeconômica do Brasil ao longo das últimas três décadas. Partimos do pressuposto que os principais mecanismos que possibilitaram a institucionalização da austeridade foram a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Gestão da Dívida Pública e seu aprofundamento com o Teto de Gastos. Todos esses mecanismos tornaram o que antes seria um programa de governo em uma política de Estado. De modo que se conclui que no Brasil a austeridade não se constitui apenas como uma ideia perigosa, mas se materializa na condução macroeconômica, sobretudo na política fiscal. Nesse sentido, é que se constata que, a partir de diferentes mecanismos, a austeridade foi se perpetuando como uma política de Estado e que seus efeitos são nefastos para a economia e a sociedade brasileira, mas condizentes com os propósitos de um processo de acumulação de capital conduzido pelo capital financeiro, que não se alicerça no crescimento econômico nacional.

**Palavras-Chave:** Austeridade Fiscal, Neoliberalismo, Lei de Responsabilidade Fiscal, Dívida Pública, Teto de Gastos.

### **Abstract:**

This paper aims to analyze the Brazilian experience with fiscal austerity. Initially, a discussion is held around the concept of neoliberalism and the construction of austerity from theory to economic policy. It seeks to show that the concept of austerity has predominated in Brazil's macroeconomic policy in the last three decades. We assume that the main mechanisms that made the institutionalization of austerity possible were the Fiscal Responsibility Law, the Public Debt Management and its deepening with the Spending Ceiling. All these mechanisms transformed what was previously a government program into state policy. Thus, it is concluded that in Brazil austerity is not only a dangerous idea, but it is materialized in macroeconomic management, especially in fiscal policy. In this sense, it is found that, through different mechanisms, austerity has been perpetuated as a State policy and that its effects are disastrous for the Brazilian economy and society, but consistent with the purposes of a process of accumulation of capital driven by financial capital, which is not based on national economic growth.

**Keywords:** Fiscal Austerity, Neoliberalism, Fiscal Responsibility Law, Public Debt, Spending Ceiling.

**Classificação JEL do trabalho:** O11 Análises Macroeconômicas de Desenvolvimento Econômico

## **1-A austeridade fiscal: da teoria à política econômica.**

Conforme Gonzalbo (2016) o neoliberalismo representa de certo modo uma crítica ao liberalismo clássico do século XIX, já que não considera o mercado como um produto natural e espontâneo como aqueles autores, mas como algo que precisa ser defendido pelo Estado. Por isso o autor acrescenta que

El programa neoliberal, contra lo que imaginan algunos críticos, y contra lo que proclaman algunos propagandistas, no pretende eliminar al Estado, ni reducirlo a su mínima expresión, sino transformarlo, de modo que sirva para sostener y expandir la lógica del mercado. O sea que los liberales necesitan un nuevo Estado, a veces un Estado más fuerte, pero con otros fines (idem, p.13).

Assim, é importante considerar que o Estado na visão neoliberal é ineficiente, entretanto necessário para a implementação e manutenção das políticas que contribuem para o funcionamento dos mercados. Segundo Gonzalbo (2016) há muitas diferenças entre os autores que defendem o neoliberalismo, mas o fundamental é entender os aspectos comuns entre eles, que são: privatização de bens públicos, liberalização do mercado financeiro e movimento global de capitais, introdução de mecanismos de mercado para maior eficiência dos serviços públicos, um impulso amplo de redução dos impostos e gastos públicos, bem como do déficit fiscal e da inflação. Ou seja, em que pese as diferenças, o que unifica os autores neoliberais é a defesa das políticas austeras. Nesse sentido, a austeridade se torna o norte do neoliberalismo, visto que seus mecanismos têm como foco a redução do gasto público, déficit e inflação. E esta abordagem será o caminho que resultará na austeridade fiscal na política econômica. Por isso não se pode dissociar a austeridade fiscal de neoliberalismo.

Ao refletir a respeito do neoliberalismo Gonzalbo (2016) entende que este representa um programa intelectual, uma vez que une ideias no que diz respeito a sociedade, economia, direito. Nesse sentido, constitui um programa político que parte das seguintes ideias. “Vaya de entrada que no se trata de un programa sencillo, monolítico, ni tiene una doctrina única, simple, indiscutible” (idem, p.10). Por isso que determinar os autores principais e a origem intelectual do neoliberalismo é fundamental, visto que parte de diversas áreas do conhecimento na construção do seu programa político que se propõe a restaurar o aporte liberal e se contrapor aos projetos socialista e social democrata.

El neoliberalismo es en primer lugar, y sobre todo, un programa intelectual, es decir, un conjunto de ideas cuya trama básica es compartida por economistas, filósofos, sociólogos, juristas, a los que no es difícil identificar. Se podría hacer una lista de nombres: Friedrich Hayek, Milton Friedman, Louis Rougier, Wilherlm Ropke, Gary Becker, Bruno Leoni, Hernando de Soto, pero no hace falta. Tienen algunas ideas

comunes, también desacuerdos, a veces importantes; en lo más elemental, los identifica el propósito de restaurar el liberalismo, amenazado por las tendencias colectivistas del siglo veinte. Ninguno de ellos diría otra cosa (GONZALBO, 2016, p. 11).

No que concerne à concepção teórica da austeridade Blyth (2017) considera que o nascimento da ideia remete à percepção do Estado como problema, presente na teoria econômica liberal. Essa ideia parte dos seguintes autores: John Locke, nos argumentos em defesa da criação da propriedade privada e sua teoria derivada do Estado; David Hume, nas ideias sobre o dinheiro e os comerciantes; na compreensão de Adam Smith acerca do crescimento e dos impostos. Hume e Smith consideravam que o governo e suas dívidas eram problemáticas para o crescimento das nações. Conforme Blyth (2017), a importância desses três liberais para o pensamento da austeridade é o fato de que partilham do que o autor chama do “problema estatal do ‘não se pode viver com ele, não se pode viver sem ele, não se quer pagar por ele’ no pensamento liberal” (idem, p.147-8).

Destaca-se que o neoliberalismo foi imposto a periferia global por meio do “poder de convencimento” do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional-FMI, essa persuasão não era apenas retórica. Visto que com a crise iniciada na década de 70, o início dos anos 80 foi marcado pelo crescimento exponencial da dívida externa dos países latinos, decorrentes do aumento da taxa de juros que atingiu todo o globo. Por isso, as instituições supracitadas ofereceram crédito e um programa de ajuda condicionado a assinatura de uma carta de intenções para seguir um conjunto de medidas econômicas, este compromisso dos países com os mecanismos de controle dos países credores, ficou conhecido como Plano de Ajuste Estrutural (GONZALBO, 2016).

Brown (2019) também se preocupa em diferenciar a concepção de liberalismo clássico e neoliberalismo. Para os autores liberais o foco era a liberdade dos agentes econômicos, os sujeitos passaram a ansiar pela satisfação das necessidades e trocas individuais. Enquanto que o neoliberalismo consiste em “um conjunto de políticas que privatizam a propriedade e os serviços públicos, reduzem radicalmente o Estado social, amordaçam o trabalho, desregulam o capital e produzem um clima de impostos e tarifas amigáveis para investidores estrangeiros” (BROWN, 2019, p.26). Entretanto é importante destacar que

Nenhum intelectual neoliberal buscava um Estado fraco. Ao contrário, o objetivo duplo era limitar o escopo e focar acentuadamente o funcionamento do Estado. Enquanto o Estado liberal clássico recorria ao modelo econômico do *laissez-faire* e ao modelo político do ‘vigia noturno’, os neoliberais procuravam construir, consolidar e amarrar um Estado unificado e forte, um Estado no qual a soberania política significa desunir, a democracia, desorientar e dividir, e a burocracia, exaurir. O Estado neoliberal tinha de ser enxuto, não soberano e milimetricamente focado,

isolado de interesses particulares, de pactos pluralistas e de demandas das massas” (BROWN, 2019, p.77).

Este conjunto de medidas parte de uma concepção econômica de desregulação, corte de gastos e redução da ação do Estado na economia, portanto, na austeridade fiscal. Por isso, entre neoliberalismo e austeridade possui uma alta correlação, a medida que é o programa neoliberal que materializa a ideia de austeridade. Blyth (2017) define a austeridade como,

Uma forma de deflação voluntária em que a economia se ajusta através da redução de salários, preços e despesa pública para restabelecer a competitividade, que (supostamente) se consegue melhor cortando o orçamento do Estado, as dívidas e os déficits. Fazê-lo, acham os seus defensores, inspirará a “confiança empresarial” uma vez que o governo não estará “esvaziando” o mercado de investimento ao sugar todo o capital disponível através da emissão de dívida, nem aumentando a já “demasiada grande” dívida da nação (BLYTH, 2017, p. 22).

Nessa perspectiva a austeridade representa uma retração econômica que seria compensada pela confiança empresarial, expectativas dos agentes. De modo que representa uma mudança de perspectiva do papel do Estado na economia tanto no capitalismo mundial quanto nacional. Esta transição reflete as transformações na política econômica ocorrida no contexto externo que acabaram por interferir diretamente na concepção de como administrar o Estado brasileiro no campo econômico.

## **2- Mecanismos de construção da austeridade fiscal como política de Estado no Brasil**

Este tópico apresentará os três principais mecanismos da austeridade fiscal no Brasil, a saber: a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Gestão da Dívida Pública e o Teto de Gastos. É importante pontuar que o foco da política austera é o corte de gastos e a redução da atuação do Estado na economia. Nessa perspectiva os mecanismos saem do aspecto teórico e transformam-se em instrumentos jurídicos, econômicos que exigem a perpetuação da política econômica, visto que não há outra forma de gerir o Estado na política neoliberal, a austeridade é a única possível por conta das exigências dos mecanismos que serão apresentados, ocorre uma intensificação de um processo que seria conjuntural a ponto de se tornar a estrutura da política econômica brasileira.

### **2.1 A Lei de Responsabilidade Fiscal**

A Lei de Responsabilidade Fiscal, trata-se da Lei complementar nº 101 aprovada em maio de 2000 durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, tal lei foi considerada um programa de estabilização fiscal, e possui como fundamento quatro pilares: planejamento, transparência, controle e responsabilidade. Tanto que no Art. 1º § 1º da referida lei consta o seguinte

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a

limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (BRASIL, 2000)

Nesse sentido a LRF foi baseada na administração pública voltada para resultados de países como Grã-Bretanha, Estados Unidos e surgiu no contexto de mudança da administração pública para uma administração gerencial pautada em ser um instrumento neoliberal na política econômica brasileira. Motivo pelo qual é relevante pontuar que o contexto econômico da discussão e aprovação da lei tem uma ligação com as diretrizes de boas práticas de gestão do Fundo Monetário Internacional (FMI), essa lei foi uma das exigências do fundo para a concessão de novos empréstimos ao Brasil após a crise cambial de 1998-1999. (ARAUJO, FILHO, GOMES, 2015)

De modo que a LRF representa um instrumento normativo com medidas para redução e controle das despesas públicas, as regras se aplicam a União, estados, municípios e o Distrito Federal, bem como estabelece a instituição, previsão e efetiva arrecadação dos tributos de competência do ente federativo. No que se refere aos pilares da lei é importante informar que

No que tange ao pilar do planejamento, a Constituição de 1988 já dispusera sobre a integração entre os processos de planejamento e orçamento ao prever a elaboração dos três instrumentos básicos para esse fim: o plano plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais (art. 165, I, II e III). O pilar da transparência está disposto na LRF como decorrente do incentivo à participação da sociedade e da realização de audiências públicas no processo de elaboração e no curso da execução dos planos. A LRF determina ainda ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, de todos os atos e fatos ligados à arrecadação de receitas e à realização de despesas pelas entidades públicas. Em relação ao pilar do controle, a LRF estabeleceu um mecanismo na forma de conselho de gestão fiscal: “o acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade” (art. 67). Conforme previsto na Constituição Federal, o controle externo pode ser exercido pelas atribuições do Poder Legislativo, que conta com o auxílio dos Tribunais de Contas. E, finalmente, o pilar da responsabilidade se dá pela exigência do gestor público por meio da imposição de sanções ao descumprimento das regras estabelecidas na LRF. Isso culminou com a aprovação da Lei no 10.028/2000, conhecida como Lei de crimes de responsabilidade fiscal. (CRUZ, MACEDO, SAUERBRONN, 2013 p. 1378)

Conforme apresentado é importante ressaltar que para atingir os pilares de planejamento, transparência, controle e responsabilidade a lei cria mecanismos para que as despesas sejam realizadas com base nos limites estabelecidos, no que se refere aos limites com despesas de pessoal a lei estabeleceu a Receita Corrente Líquida como parâmetro, de modo que o limite “para os gastos como participação da Receita Corrente Líquida de 50% para a união; 60% para os estados e o distrito federal e ; 60% para os municípios” (BERLT, FILHO, TRISTÃO, 2017, p. 89) Os autores ainda esclarecem que a receita corrente líquida representa a soma das seguintes receitas: tributárias, contribuições patronais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes, entretanto são deduzidos do cálculo as seguintes receitas:

a) as transferências constitucionais e legais as quais referem-se à repartição da receita tributária previstas no artigo 157 e 158 da CF (transferências aos Estados e Municípios por disposições constitucionais) e às partilhas indiretas através dos fundos (Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE – e Fundo de Participação dos Municípios – FPM); b) do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB), Lei Kandir (LC nº87/96) e repartição do Impostos sobre produtos industrializados - IPI (Lei 61/89); c) as contribuições da seguridade social, do servidor para o plano de previdência, dos militares para custeio das pensões e da compensação financeira entre os regimes de previdência; d) contribuições ao PIS/PASEP. (PIVATTO, 2018, p. 39)

Além dos limites estabelecidos para o gasto da receita com pessoal, o LRF estabeleceu que os governantes só poderiam aumentar a despesa pública se tivesse acompanhada de uma estimativa do impacto financeiro-orçamentário para o ano do exercício financeiro e para os próximos dois anos bem como uma declaração de compatibilidade com os componentes do planejamento LOA, LDO e PPA. No que se refere a despesas de caráter continuado, aquelas que durariam mais de dois anos, não poderiam ser criadas sem a estimativa de impacto financeiro e sem que fosse indicado a fonte de receita ou diminuir as despesas já existentes, esse mecanismo para a dívida restringiu a possibilidade de investimento público, visto que por vezes é necessário mais de dois anos para a finalização de grandes investimentos estruturais e a execução só seria permitida após a medida compensatória ser implementada. O mecanismo de compensação foi um princípio importante da LRF

Sobre os limites estabelecidos na lei referente ao limite legal de gastos com pessoal é primordial ressaltar que existe um limite prudencial e de alerta considerados medidas de precaução para não exceder os percentuais de gastos. Assim, conforme o art 22 da LRF, se o limite prudencial ultrapassar 95% do limite máximo permitido são utilizadas medidas corretivas

Já o limite de alerta é estipulado quando o ente atinge 90% do limite máximo e é responsabilidade dos Tribunais de Contas emitirem essa notificação, que trata-se apenas de um aviso sem se associar com penalidades. Entretanto como visto se atingir o limite prudencial o administrador precisar atuar com a austeridade fiscal para evitar as punições e vedações que constam na lei conforme, as medidas de punição são a saber,

As possíveis medidas, ao se ultrapassar os limites para o enquadramento no valor gasto estipulado, consistem no corte do percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, sendo que um terço deve ser reduzido no primeiro quadrimestre seguinte, e o restante adequado nos próximos meses. Caso o município não se enquadre nos meses subsequentes, ele será penalizado de acordo com as sanções previstas em Lei, acarretando em uma multa de 30% do seu subsídio anual, além do cancelamento no recebimento de transferências voluntárias da União para o município. (BERLT, FILHO, TRISTÃO, 2017, p.90)

Em matéria das alterações na lei orçamentaria a LRF introduziu dois anexos a LDO, as Metas fiscais, “metas anuais relacionadas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública referente ao ano atual e aos dois próximos” (REIS, 2010, p. 56) e os Riscos fiscais “em que são estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes relativos a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública” (idem, p.56). No que tange a receita e despesas públicas é fundamental acrescentar o seguinte

Em relação à receita pública, a LRF delimitou-a mediante a previsão, arrecadação e renúncia. Destarte, estipulou que toda previsão deve seguir normas técnicas e legais, com análise dos três anos anteriores e estimativas para os anos seguintes; orientou os entes federados a uma gestão fiscal responsável, sob pena de não receberem as transferências voluntárias quando do não cumprimento dessa norma. No tocante às despesas, a LRF foi mais incisiva e estabeleceu diversas regras. Em seus arts. 15 e 16, considera não autorizado, irregular ou lesivo ao patrimônio todo aumento de despesa que não possua estimativa de impacto orçamentário/financeiro. Ainda no art. 17, a LRF indica que as despesas consideradas obrigatórias deverão ter as estimativas e os impactos financeiros plenamente avaliados e não poderão interferir nas metas fiscais previstas, desconsiderando despesas com serviços de dívidas contraídas e reajustamentos na folha de pessoal. (ARAÚJO, FILHO, GOMES, 2015, p.743)

Os principais artigos da lei e sobre o que se trata, nos artigos 5º a 10º são apresentados todos as regras referentes a LOA. Os artigos 8º e 13º acrescentam a determinação de que o ente no prazo de trinta dias após publicar o orçamento, deve separar as receitas em metas bimestrais de arrecadação, bem como estabelecer as medidas de combate à sonegação e evasão fiscal, assim como a quantidade e valores que devem ser cobrados da dívida ativa de forma judicial. Nos artigos 11º até o 13º tratam da receita pública, desde a previsão até a arrecadação. No artigo 14º apresenta o que é necessário para

que seja possível a renúncia de receita pública. Sem que resulte em ato de improbidade administrativa. Nos artigos 16º e 17º são apresentadas informações quanto o aumento de despesas e as regras para tal, importante ressaltar que o aumento de despesa relativo ao artigo 17º não poderá afetar o resultado da meta fiscal. As despesas com pessoal são elencados nos artigos 18º a 21º. (REIS, 2010)

O artigo 52º da LRF aborda o assunto referente à descrição do relatório resumido; este deverá ser publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, e conterá o demonstrativo da execução orçamentária composto pelas receitas, por categoria econômica e fonte, despesas, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa. Por fim, despesas, categorizadas por função e subfunção, referentes a valores de financiamento e refinanciamento da dívida, deverão constar nas receitas de operações de crédito. Os demonstrativos resumidos referem-se ao resultado nominal e primário – despesas como juros e restos a pagar. Os artigos 54º e 55º da LRF correspondem ao relatório de gestão fiscal que no fim de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos poderes e órgãos (Ministério Público, Poder Legislativo, Poder Judiciário). O relatório conterá comparativo com os limites referentes às despesas total com pessoal, distinguindo-as com inativos e pensionistas, dívidas consolidada e mobiliária, concessão de garantias e operações de crédito (inclusive por antecipação de receita). O ente que descumprir o prazo referente à publicação desse relatório, de acordo com o artigo 51º, ficará proibido de enviar transferências voluntárias e contratos de operações de crédito, exceto os que correspondem ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária, até que a situação se regularize. (idem, p.59-60)

O limite para o endividamento público não foi estipulado na LRF, ficou como responsabilidade do Senado Federal, de modo que a lei apenas conceituou os tipos de dívida como consolidada, mobiliária e operações de crédito. Um princípio da lei com o objetivo de reduzir o endividamento foi a “regra de ouro”, “a lei estabelece que nenhuma operação de crédito pode ser utilizada para financiar despesas de custeio. Portanto, os montantes das operações de crédito não podem mais ultrapassar o volume das despesas de capital.” (SODRÉ, 2002, p.5)

No ano de 2020 o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou como inconstitucional a redução de vencimentos dos servidores para adequação dos limites de gasto com pessoal. Assim foi declarado inconstitucional “o parágrafo 2º do artigo 23 (...) Para a maioria dos ministros, a possibilidade de redução fere o princípio da irredutibilidade salarial.” (STF, 2020) Relevante considerar também que a suprema corte julgou outro trecho como inconstitucional, “o parágrafo 3º do artigo 9º da LRF, que autorizava o Poder Executivo a restringir de forma unilateral o repasse de recursos aos Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública.” (STF, 2020) Outro julgamento importante do STF no ano de 2020 refere-se ao combate da pandemia do coronavírus, o supremo julgou que as exigências da LRF e do orçamento não podem impedir a expansão de programas públicos referentes o enfrentamento da pandemia, assim “os artigos que tiveram sua aplicação afastada pelo ministro são os 14,16,17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal.” (AGÊNCIA SENADO, 2020)

Nesse seguimento foi possível identificar com base nos pontos apresentados que a lei representou fundamentalmente uma política de controle do Estado e representa um mecanismo novo na história econômica brasileira, a institucionalização da austeridade limitando o gasto social e de investimento, de modo que o único gasto fora do teto é o financeiro, exceção esta que beneficia o mercado. “Em relação às dificuldades no orçamento e na execução do mesmo, há de se ressaltar que grande parte do orçamento público trata-se de execuções obrigatórias, restando uma pequena parcela para investimentos” (QUADROS, PINTO, CORONEL, 2018, p.11).

Sobre a exceção é importante frisar que a LRF só limitou os gastos não financeiros e forçou um enorme ajuste fiscal, entretanto não influenciou nos elevados pagamentos da dívida pública. Por isso Khair apud Garcia e Casagrande (2009) “A LRF cuida apenas da parte não-financeira das despesas públicas. Considerando que o componente financeiro representa importante parcela do ônus fiscal do país, é necessário que o mesmo seja também considerado para se ter um equilíbrio fiscal saudável das contas públicas brasileiras.” (idem, p. 281)



Assim, a política de taxa de juros elevada de boa parte do período pós plano Real amplia o custo da dívida pública em moeda nacional. Por isso “apesar dos elevados cortes de gastos públicos e da consequente obtenção de superávits primários, o peso das despesas financeiras se manifesta na geração de resultados nominais deficitários” (GARCIA, CASAGRANDE, 2009, p. 281) Resultado este que com base nos autores representa uma incoerência da LRF no que se refere a responsabilidade fiscal, visto que “o ajuste fiscal não tem como foco um dos principais componentes dos gastos públicos, o debate sobre o ajuste das contas públicas se torna incoerente e pouco eficaz” (idem, p.281) Nesse sentido, com base nos autores a LRF deixa de atuar na real dificuldade das contas públicas, a saber, o endividamento público e o custo fiscal.

É relevante pontuar que em determinados momentos da economia, por exemplo durante queda de atividade econômica ou uma crise internacional, a política anticíclica representa um mecanismo para conter ou reduzir os efeitos da mesma sob os indicadores econômicos, entretanto a política pró cíclica passa a ser uma exigência por conta da LRF, o que antes era uma decisão política torna-se uma exigência legal, ocorre a retirada do espaço político ao entrar no campo da legalidade e passa a existir um caminho único de atuação econômica, a austeridade fiscal. A estrutura da LRF “buscou a atuação da política fiscal voltada ao compromisso da solvência da dívida pública, evidenciando a preponderância da política monetária e relegando o papel ativo do Estado na execução de uma política fiscal de investimentos, de intervenção na demanda efetiva e de uma atuação contracíclica.” (PIVATTO, 2018, p. 46)

No que se refere a história econômica brasileira é fundamental identificar que ocorreram períodos de queda da atividade econômica mundial, o período da crise da dívida brasileira, depois passa pela crise inflacionária, a crise internacional de 2009, a crise da pandemia do covid-19, de modo que ocorreram períodos curtos de estabilidade e foram nesses períodos que ocorreram breves possibilidades de crescimento, mas no geral não há uma estabilidade constante e muito menos a possibilidade de aplicação e manutenção dos direitos sociais da Constituição de 88 e o cumprimento de todas as regras fiscais macroeconômicas sem recorrer ao endividamento. Sobre o endividamento, “Há uma priorização do pagamento do serviço da dívida, medida coerente com um dos objetivos da lei, que é a estabilização da evolução do estoque da dívida do setor público” (SODRÉ, 2002, p. 4). De modo que o pagamento da dívida é o único gasto fora do teto da LRF, assim torna-se fundamental estudar a gestão da dívida pública brasileira. Este será o tema do próximo tópico deste capítulo.

## **2.2.A gestão da dívida pública**

Este tópico tratará sobre a dívida pública brasileira, seus principais indicadores, bem como a política fiscal foi influenciada neste âmbito pelo neoliberalismo e a política de austeridade. De modo que inicialmente é importante informar que o órgão responsável por administrar a dívida pública brasileira é a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), assim a portaria nº 29/2016 apresenta o objetivo da gestão da dívida pública federal de modo que no art. 1º afirma que

A gestão da Dívida Pública Federal - DPF, nela consideradas as dívidas interna e externa de responsabilidade do Governo Federal, tem o objetivo de suprir de forma eficiente as necessidades de financiamento do governo federal, ao menor custo no longo prazo, respeitando-se a manutenção de níveis prudentes de risco e, adicionalmente, buscando contribuir para o bom funcionamento do mercado brasileiro de títulos públicos. (BRASIL, 2016)

Nesse sentido, é importante frisar que apesar do governo definir a dívida pública como forma de financiamento federal, a leitura consensual na economia é de que a condução do gerenciamento da dívida está relacionada de forma direta a aquisição e manutenção da credibilidade da política econômica, motivo pelo qual a estabilidade se torna a direção da política econômica. Por isso afirmam que

Se um país não é capaz de sinalizar aos agentes econômicos que a sua dívida será honrada, nenhum outro fundamento da economia será capaz de evitar o *default*. Como a aquisição dos títulos públicos que financiam a dívida pública mobiliária é feita pelo setor privado, não é desprezível a influência desses credores na construção da credibilidade. Assim, as expectativas do mercado interferem na demanda desses títulos e, portanto, na capacidade de o governo rolar a sua dívida. (MENDONÇA, SILVA, 2008, p. 637)

Esta análise confirma a influência do mercado nas ações do governo, visto que se refere a concepção de que o governo deve efetuar suas políticas em vistas a aprovação do mercado, já que este é o comprador dos títulos da dívida. É uma situação de subordinação que mantém o Estado refém das opiniões e vontades do mercado como cliente. Nessa perspectiva o autor Oreiro (2004) ao refletir sobre prêmio de risco da dívida afirma que as percepções subjetivas dos agentes no que se refere a capacidade do governo de cumprir seus compromissos podem ser alteradas por conta de um “estado de ânimo” dos compradores da dívida. Assim, “um aumento súbito do ‘pessimismo’ dos agentes econômicos (...) poderá colocar a dívida pública como proporção do PIB numa trajetória explosiva.” (idem, p. 72) Tal argumento confirma a dependência do Estado na forma como a dívida é administrada.

Órgãos internacionais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial foram responsáveis por definir a orientação da gestão da dívida pública em 2001, tais mecanismos foram incorporados com o discurso de que iria auxiliar os governos locais e reduzir a vulnerabilidade dos países referente choques internacionais. Entretanto é importante considerar que as linhas norteadoras deveriam ser seguidas com cautela, visto que existem diferentes formas de gerir a gestão da dívida. De modo que o objetivo principal da gestão deve ser “assegurar as necessidades governamentais de financiamento ao mais baixo custo possível a médio/longo prazo, tendo sempre em conta o grau de risco associado.” (RUSSO, 2014, p. 11) Assim, é relevante apresentar algumas características da gestão da dívida pública com base em Lopreato (2015)

A gestão da dívida pública está estreitamente marcada pelas características institucionais responsáveis por delinear o modelo operacional e as relações entre o Banco Central e o Tesouro Nacional. O desenho vigente depende, de um lado, da realidade dos momentos históricos do país. O processo de desenvolvimento e a situação macroeconômica estabelecem os parâmetros gerais de atuação dos formuladores de política. A complexidade do mercado de títulos e a estabilidade econômica influenciam a decisão de escolher a espécie de título apropriada a cada momento, bem como a maturidade e as condições da dívida para atender a necessidade de financiamento público. Por outro lado, o arcabouço institucional é definido, em algum grau, tendo como referência o paradigma teórico usado na determinação do papel dívida pública no interior das relações entre a política monetária e política fiscal ou, mais especificamente, das atribuições do Banco Central e do Tesouro Nacional. (LOPREATO, 2015, p. 15-16)

Portanto, criou-se uma situação em que o Estado perde a capacidade de atuação da política fiscal e monetária por vias institucionais, visto que estas passam a ser definidas com base em um outro referencial teórico, o neoliberalismo. É um contexto em que o quadro institucional perde sua funcionalidade, já que não há possibilidade de mudança, apenas há a possibilidade de alterar o modelo vigente como forma de adaptação as novas circunstâncias, mas sem alterar a estrutura original. O autor conclui afirmando que neste arranjo macroeconômico, a gestão da dívida pública torna-se um instrumento da política de estabilização (LOPREATO, 2015). Por isso,

As relações entre o Tesouro Nacional e o BCB também assumiram características particulares. O modelo de gestão da dívida pública acompanhou, de perto, as regras aceitas no plano teórico de atuar como coadjuvante da ação do Estado na política de defesa do crescimento. A dívida pública cumpria duplo papel: instrumento de controle da expansão monetária e responsável por garantir o financiamento do gasto público na política de estabilização. Neste plano, diferenciava-se pouco de outras experiências internacionais. (LOPREATO, 2015, p. 15-16)

Deste debate é importante focar em duas informações apresentadas, a primeira diz respeito a alteração de perspectiva de gestão da dívida que passa a atuar como um instrumento da estabilização econômica, e a segunda que nesse processo o Estado se torna coadjuvante na atuação em pró do crescimento econômico, assim a gestão se torna parecida com as experiências internacionais e com o neoliberalismo. Na verdade, foi a Lei de Responsabilidade Fiscal que aproximou o modelo brasileiro com a experiência internacional que era defendida pelos organismos multilaterais, passa a ser consagrada a “separação funcional entre a gestão da dívida pública, a cargo do STN, da condução da política fiscal do âmbito do MF” (LOPREATO, 2015, p. 20) Assim,

O modelo de gestão da dívida brasileira(...) tratar separadamente a política monetária, a política fiscal e a administração da dívida pública e de eliminar os resquícios de uso da dívida como instrumento de política de sustentação do crescimento. (...)A STN passou a gerenciar o conjunto da dívida pública (interna e externa), ganhou expertise no manejo das operações de colocação e resgate dos títulos e adotou estratégia de gestão direcionada a alongar o perfil da dívida e a ampliar a participação dos títulos prefixados e indexados à inflação, condizente com a prática internacional. (LOPREATO, 2015, p. 20)

Foi ao se aproximar do controle a partir da gestão internacional que o crescimento foi desconsiderado, o importante era gerir a dívida com o objetivo de estabilização sem necessariamente ser relevante o financiamento para o crescimento econômico. Para a análise da situação fiscal do país, comumente é utilizado o indicador da razão dívida/PIB, todavia a escolha de determinado indicador se dá por meio de um conjunto de decisões, de modo que esta característica não deve ser desconsiderada bem como o fato de que ao utilizar indicadores diferentes não deve ser realizadas comparações entre países. Assim, a dívida pública possui alguns critérios de classificação, com base na abrangência, origem e natureza. A primeira classificação, a abrangência se refere ao que compõe o indicador, basicamente são os níveis de governo, instituições que serão considerados para o cálculo da dívida (ALVES, 2018) de modo que

Dentre os conceitos utilizados no Brasil, o mais amplo é o de Setor Público, que leva em conta as autarquias, as fundações, as empresas estatais e os órgãos da administração direta dos governos federal, estaduais e municipais. Uma característica importante desse conceito é que ele inclui o Banco Central e do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). Um segundo conceito bastante comum nos relatórios oficiais é o de Governo Geral, que inclui apenas as administrações diretas dos governos federal, estaduais e municipais. Ficam de fora desse conceito as empresas estatais e o Banco Central. Outro conceito recorrente é o de Governo Central, que engloba o Tesouro Nacional, o Banco Central e o INSS. Reduzindo a abrangência dos conceitos fiscais, chega-se ao endividamento das esferas governamentais (governos federal, estaduais e municipais) e das empresas estatais. (ALVES, 2018, p. 57)

No que se refere a origem da dívida pública esta pode ser considerada como interna ou externa, de modo que não há maneira correta de apurar tal origem, visto que existem diferentes formas de classificá-las. Ao se referir a natureza da dívida esta pode ser classificada em contratual e dívida mobiliária.

Na dívida contratual, os objetivos e os parâmetros dos empréstimos (prazo e juros) são previamente acordados entre o poder público e os credores, que podem ser organismos multilaterais, agências governamentais e o setor privado, notadamente o

sistema bancário. Já a dívida mobiliária requer a emissão de títulos por parte do poder público, não havendo nenhuma vinculação entre o título emitido e o fato gerador de sua emissão. (ALVES, 2018, p. 59)

No que se refere a apuração da dívida pública no âmbito contábil, o estoque de endividamento pode ser feito com base no critério de caixa ou competência. A diferença entre estes critérios se dá no momento da apuração dos juros, visto que no sistema de caixa os juros são considerados apenas quando são efetivamente pagos. Enquanto que no regime de competência o registro é realizado no momento que a operação gera alteração no patrimônio do setor público. De modo que desde os anos 1990 as estatísticas de endividamento estão sendo elaboradas na maioria das vezes pelo sistema de competência, visto que este regime capta as alterações existentes entre o setor público e privado, de modo que o passivo de um representa um ativo ao outro setor (ALVES, 2018). Por isso,

No Brasil, as estatísticas de Dívida Pública Mobiliária Federal interna divulgadas pelo Banco Central e pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) são calculadas com base no regime de competência. Este regime é empregado também pela STN para calcular a Dívida Pública Federal externa. A única exceção é a Dívida Pública Federal externa apurada pelo Banco Central, cujo cálculo é feito com base no critério de caixa. Para além dos critérios aqui elencados, as dívidas podem ainda ser consideradas em termos líquidos e brutos. No primeiro caso, são descontados do montante de endividamento os ativos financeiros detidos pelo setor público, ao passo que no segundo apenas os passivos são levados em consideração. (ALVES, 2018, p. 60)

Ao tratar sobre dívida líquida e bruta do setor público é relevante definir estes conceitos, de modo que Alves (2018) apresenta informações referentes a Dívida Líquida do Setor Público-DLSP, este “leva em conta as obrigações das administrações diretas, indiretas e empresas estatais dos três níveis de governo, do Banco Central, do INSS, de Itaipu Binacional e dos fundos públicos que não atuam como intermediários financeiros” (idem, p.61). Este indicador utiliza as obrigações líquidas descontado os ativos financeiros do setor público, o que significa dizer que se houver aumento do passivo e em contrapartida o ativo aumentar na mesma dimensão não haverá alteração no indicador DLSP. O autor afirma ainda que,

Do ponto de vista histórico-institucional o indicador de DLSP é certamente o que capta de forma mais precisa a relação entre o setor público e o setor privado no Brasil. Nesse sentido, o emprego da DLSP impede que a oferta de crédito público, que historicamente esteve na base do dinamismo da economia do país, seja percebida como fonte de deterioração fiscal. (ALVES, 2018, p. 61)

Enquanto que a Dívida Bruta do Governo Geral-DBGG são “as obrigações dos governos (Tesouro Nacional e INSS), estaduais e municipais junto ao setor privado (financeiro e não financeiro), ao setor público financeiro e ao resto do mundo (ALVES, 2018, p. 62-63). Neste indicador as empresas estatais e o Banco Central não são incorporados, entretanto os títulos emitidos pelo Tesouro Nacional sob responsabilidades do banco integram a dívida pública. Como este indicador não considera os ativos financeiros qualquer operação que signifique aumento do passivo representará uma expansão do endividamento público.

No que se refere ao conceito de Dívida Pública Federal- DPF trata-se da “soma da Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi) com a Dívida Pública Federal externa (DPFe), ambas de responsabilidade do governo federal, mais especificadamente, do Tesouro Nacional” (ALVES, 2018, p. 67). Todavia é importante frisar que ocorreu uma alteração do principal indicador utilizado para gerir a dívida pública no país, assim Alves(2018) esclarece que

Até o final da década passada a DLSP permaneceu como o principal indicador de endividamento do país. Prevalcia, desse modo, a noção de que a mensuração dos efeitos da política econômica sobre o quadro fiscal tornava-se mais robusta quando expressa por uma estatística capaz de captar variações simultâneas no ativo e no passivo do setor público. Entretanto, o forte aumento no ativo do governo iniciado em meados dos anos 2000, resultante do acúmulo de reservas internacionais e da expansão de crédito ao BNDES, exacerbou os problemas apontados acima e deu força às vozes que advogavam a adoção da DBGG como referência para a condução da política econômica. Um dos argumentos a favor de dívida bruta está ligado à provável dificuldade de conversão imediata do ativo do governo em recursos para o resgate da dívida sem maiores perdas ou danos à economia. (idem, p.73)

Assim, o principal indicador utilizado no país foi alterado segundo o autor por tentativas de melhorar o desempenho fiscal a partir de práticas contábeis, de modo que a DLSP tem como ponto negativo a não mensuração do risco de inadimplência dos ativos governamentais, enquanto que o DBGG ignora todos os ativos e superestima o quadro de deterioração fiscal (ALVES, 2018). Tal modificação de indicador comunga com a mudança da perspectiva macroeconômica com base na restrição e demonização do gasto público, nesse sentido

Seja pela crença na ineficácia da política fiscal, seja pela necessidade de afastar o risco de dominância fiscal, o predomínio das ideias do NCM nos anos 1990 e 2000, levou à adoção em todo o mundo de instrumentos destinados a restringir o gasto público. Nesse contexto, o controle da dívida pública tomou o lugar do crescimento econômico e foi alçado à condição de principal objetivo da política fiscal. No Brasil, essa visão se concretizou no regime de metas para o resultado primário, inicialmente estabelecido no âmbito do Programa de Estabilidade Fiscal, de outubro de 1998 (ALVES, 2018, p. 78-79).

De modo que ao analisar a relação dívida/PIB e a pandemia da covid-19 é importante pontuar que, apesar do consenso econômico afirmar que seria necessárias medidas austeras para reduzir o impacto no déficit fiscal gigantesco do ano de 2020, outras alternativas são apontadas no debate econômico. Apesar de não ser consenso entre os autores alguns economistas como Oreiro <sup>1</sup>(2020) afirmam que a situação econômica de 2020 diverge do contexto da economia brasileira do final da década de 70, na crise da dívida externa. Para ele, a situação brasileira em 2020 é bem mais confortável, sua dívida é predominante em moeda nacional e o Estado é credor em moeda internacional, já que as reservas internacionais superam a dívida interna. Assim, Oreiro (2020) afirma que não há risco de default por definição em dívida pública na moeda nacional, emitida pelo governo (OREIRO, 2020).

Na verdade, comumente associam a emissão de moeda a escalada inflacionária, entretanto, tal situação acontece apenas em determinadas circunstâncias, e exigiria segundo Oreiro (2020) uma economia operando muito próximo a plena utilização dos fatores de produção. E tal contexto não ocorre no Brasil que vive uma grande ociosidade na produção. Assim, o autor completa que tal monetização da dívida pública não iria produzir pressões inflacionárias significativas enquanto a país continuar como credor na moeda internacional.

Ao refletir sobre o limite do endividamento em moeda nacional, no indicador dívida/PIB, Oreiro (2020) afirma que a experiência histórica mostra que não existe um limite para tal endividamento, e que todos os países do globo terão um aumento significativo da dívida ao tentar reduzir o impacto da pandemia do coronavírus. O autor na verdade completa que não há motivo para temer a elevação da dívida pública como proporção do PIB, existe motivo para temer a velocidade com que o Ministério da Economia reduz as reservas internacionais por conta da política econômica adotada pelo Estado (OREIRO, 2020).

Com base na análise da relação dívida pública/PIB existe um debate sobre a influência da taxa de juros Selic no crescimento deste indicador. No que se refere aos juros é importante pontuar que comumente ele é utilizado como controle da demanda para manter a inflação no centro da meta e também se refere a taxa paga pelo Tesouro Nacional para rolar uma parte significativa da dívida pública, assim ocorre uma preocupação apenas com o lado da demanda na política econômica e desconsidera o aspecto da oferta, de modo que este duplo sentido do juros na verdade significa o aumento da dívida mesmo sem aumento do gasto público, apenas com o aumento da taxa de juros. Por isso, os autores Oreiro e Paula (2010) afirmaram que

---

<sup>1</sup> José Luis Oreiro, é Professor do Departamento de Economia da Universidade de Brasília, e Líder do Grupo de Pesquisa "Macroeconomia Estruturalista do Desenvolvimento"

Nesse contexto, a fragilidade das contas públicas brasileiras acaba por fazer com que a taxa de juros requerida pelo mercado para a arolagem da dívida pública seja “excessivamente alta”, o que acaba se transmitindo, por arbitragem, para as operações normais de política monetária. (OREIRO, PAULA, 2010, p. 17)

Segundo estimativas de Ferrari (2021) se a taxa Selic, que em jun/21 é de 4,25% ao ano, continuar em trajetória de crescimento e atingir o patamar de 5% ao ano em março de 2022 a dívida pública subirá R\$ 95, 4 bilhões apenas por conta do crescimento do custo de carregamento da dívida gerada pelo aumento da Selic.

Por fim, é imprescindível afirmar que a gestão da dívida pública assim como toda a política econômica brasileira foi influenciada pelo foco na estabilização e se tornou um dos mecanismos de controle do austeridade fiscal no Brasil. Tal concepção domina o debate econômico atual e afirma que “as contas públicas podem gerar insegurança na estrutura de preços e ativos futuros, efeito que é transmitido pelos movimentos da dívida pública em sua interação com os portfólios dos agentes privados” (ARANTES, JUNIOR, 2017, p. 1073). Este é o motivo pelo qual a sustentabilidade da dívida passa a ser a principal ação da política fiscal, a gestão das contas públicas, visto que se entende que um desequilíbrio nas contas implicaria em uma tendência de dívida e dificuldade nas condições futuras de financiamento. Assim, o Estado passa a ter uma atuação ativa no seu papel principal: garantir a sustentabilidade da dívida pública.

Nesse sentido é importante considerar a dívida pública com a multiplicidade de variáveis, além do gasto e receita comumente utilizado, visto que conforme apresentado apenas a variação da Selic possui efeito negativo no indicador da dívida, a própria escolha do indicador utilizado pelo país para o endividamento tem relação com a perspectiva econômica vigente, neste caso a austeridade. De modo que por conta da construção do consenso de que o problema da economia brasileira é o excesso de gastos e a austeridade seria a solução desse imbróglio o teto de gastos foi aprovado em 2016. Este terceiro mecanismo da institucionalização da austeridade no Brasil será analisado no próximo tópico.

### **2.3 O teto de gastos**

Neste tópico será analisado o teto de gastos, como ficou conhecida a Emenda Constitucional nº 95, decorrente da PEC 241 e 55. Esta legislação representou a construção de um Novo Regime Fiscal no país. A proposta foi enviada ao Congresso durante o governo Temer, após o impeachment da presidente Dilma. A regra em si representa um aprofundamento e uma austeridade permanente na política econômica brasileira, visto que se trata de uma rígida contenção das despesas primárias do governo com duração de 20 anos e a possibilidade de revisão após 10 anos. E, a cada ano, a elevação

dos gastos ocorre apenas pelo índice de inflação, IPCA, do ano anterior, tendo como base no ano de 2017.

Assim, conforme apresentado no Art. 1º da EC nº 95 de 2016, são acrescentadas a constituição os artigos 106 até o 114. No art. 106 é instituído o prazo deste novo regime fiscal, que será realizado por 20 anos. Já no art. 107 são listados os limites individualizados para as despesas primárias com relação aos setores, neste artigo são listados os âmbitos públicos que serão afetados pela EC, são eles:

I - do Poder Executivo; II - do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário; III - do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo; IV - do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e V - da Defensoria Pública da União. (BRASIL, 2016)

Desta lista de restrições é possível identificar que não foram estabelecidos limites no que se refere a dívida pública e gastos com pagamento de juros neste novo regime fiscal, de modo que estes gastos permanecem fora de limite na economia brasileira, já que foram limitados apenas os gastos primários do governo. Assim como a LRF, foram estabelecidas vedações caso o limite do teto for descumprido, dessa forma, as restrições para o governo caso descumpra os limites estabelecidos no regime fiscal basicamente incide sobre o funcionalismo público e o comprometimento do funcionamento da máquina pública. No art. 108 fica estabelecido que após 10 anos será possível realizar uma revisão dos limites do teto. Nesse seguimento o Art. 110 frisa que o mínimo gasto com saúde e educação nos próximos 20 anos serão realizadas com base no exercício financeiro de 2017, acrescido apenas pelo reajuste da variação do IPCA no período.

Para propor esta legislação os deputados apresentaram dados positivos com relação a Holanda e citaram outras países que adotaram uma fixação de teto de gastos, foram eles Finlândia e Suécia, todavia existem particularidades com relação ao teto de gastos aprovado pelo Brasil, que o torna único no mundo, e a forma como os limites foram estabelecidos nesses países, de modo que o “não repete o regime adotado por nenhuma outra nação, tendo como principais diferenças o longo prazo (20 anos), a correção do teto de gastos apenas pela inflação e a inclusão da norma na Constituição” (MEDEIROS, 2016). Nos países citados os limites estabelecidos variam entre três e quatro anos, são geridos por leis ordinárias ou até mesmo acordos políticos, de modo que ainda há a possibilidade de crescimento real dos gastos por não ser tão restritivo como é o caso da emenda constitucional brasileira.



No Brasil ocorre o congelamento em termos reais, visto que o gasto não acompanha o crescimento econômico, de modo que a economia cresce e o percentual do PIB gasto reduz, por isso Rossi e Dweck (2016) afirmam que o “(...) o Novo Regime Fiscal implica um congelamento real das despesas totais do Governo Federal que pressupõe uma redução do gasto público relativamente ao Produto Interno Bruto (PIB) e ao número de habitantes. Ou seja, de acordo com a regra proposta, os gastos públicos não vão acompanhar o crescimento da renda e da população (idem, p. 1).”

Nesse sentido, os autores completam que o país entra em um círculo vicioso de austeridade, já que cortes públicos tendem a reduzir o crescimento e provoca novas ondas de queda de arrecadação que irão exigir maior redução das despesas por parte da política econômica. Rossi e Dweck (2016) simularam que o efeito do teto de gastos sobre a saúde e educação e apontam que reduzirá a participação em percentual do PIB de 4% em 2015 para 2,7% do PIB em 20 anos, sendo que neste período a população será cerca de 10% maior. Por conta desses dados os autores afirmam ser impossível defender o teto de gastos e a educação e saúde pública simultaneamente. Para os autores o teto dos gastos pode ser entendido como um projeto de redução do Estado.

Em síntese, a reforma fiscal proposta pelo governo não é um plano de estabilização fiscal, mas um projeto de redução drástica do tamanho do Estado. No plano macroeconômico, a reforma será um entrave ao crescimento econômico ao institucionalizar e automatizar um ajuste fiscal permanente. Além disso, a reforma tem profundos impactos sociais. Sua lógica pressupõe um crescimento zero do gasto público federal enquanto que a população e a renda crescem, o que implica redução do gasto público *per capita* e em relação ao PIB. Adicionalmente, enquanto alguns gastos necessariamente terão aumento real, como o gasto com previdência, outros serão reduzidos pressionados pelo teto, de forma a reconfigurar o estado brasileiro. (...)Torna impossível qualquer melhora na saúde e educação públicas no Brasil, pelo contrário, abre-se espaço para o sucateamento dessas áreas e para a eliminação de seu caráter universal. (ROSSI, DWECK, 2016, p. 4)

É relevante pontuar que formalmente foi proposto um piso para saúde e educação, entretanto seria impossível destinar recursos acima do piso já que diversas rubricas do gasto público crescem acima da inflação, assim boa parte do orçamento federal já está comprometido com gastos obrigatórios e o teto refere-se ao gasto total, o que significa dizer que não há margem de gasto acima do piso que acaba por se tornar um teto dos gastos com saúde e educação. (RUGITSKY, 2016) Nesse sentido,

Em sua essência, essa EC impossibilita ao Estado o cumprimento das obrigações constitucionais previstas desde 1988. A norma marca o fim do Estado garantidor de direitos, uma vez que a proposta impõe uma inversão de prioridades, impossibilitando o funcionamento dos serviços públicos e da rede de proteção social

nos termos previstos na Constituição Federal. (MENEZES, MORETTI, REIS, 2019, p. 61)

Essa alteração do funcionamento dos serviços públicos, ocasionado pelo teto e a impossibilidade de manutenção dos direitos sociais assegurados pela Constituição, gera um processo em que o governo foca no gasto público e ignora mecanismos do lado das receitas. Segundo Menezes, Moretti e Reis (2019) quando o governo propõe limitar o gasto primário como única solução do déficit ignora aspectos como desonerações fiscais, sonegação e o pagamento dos juros da dívida pública que minam as receitas públicas federais.

Portanto, ainda que o teto tenha sido apresentado como uma necessidade estrutural e indispensável da política econômica brasileira, na verdade segundo os autores o teto evitou a conversão da receita oriunda do crescimento econômico nas despesas primárias, de modo que para Menezes, Moretti e Reis (2019)

O neoliberalismo não é apenas uma ideologia ou uma teoria econômica falsa, mas uma tecnologia de governo voltada a conduzir sujeitos e suas condutas por meio de uma racionalidade concorrencial, que visa ao desmonte do sistema proteção social fundado na solidariedade e, em particular, à desconstrução de um sistema de saúde universal que sequer chegou a constituir os instrumentos adequados de financiamento. (idem, p. 67)

Desse modo, o teto se refere ao oposto do estabelecido na Constituição e representa um aprofundamento dos mecanismos neoliberais na economia brasileira, uma vez que destrói o pacto social que foi estabelecido em 1988 e transforma os direitos sociais em mercadoria para o setor privado, pois ao sucatear serviços públicos como saúde e educação, a opção da sociedade é buscar a oferta dos bens na rede privada de atendimento.

As novas regras fiscais retiram o direito de a sociedade escolher o projeto político e como o orçamento público será convertido em programas de governo para a aplicação de políticas públicas em prol do desenvolvimento econômico. Este novo regime trata-se de uma opção pela suspensão do projeto constituinte de 1988, visto que inviabiliza a expansão e manutenção de diversas políticas públicas, com o objetivo de “reservar dinheiro público e garantir o pagamento das obrigações assumidas pelo governo federal brasileiro perante os credores da dívida pública” (MARIANO, 2017, p. 262). Pois foram retirados do teto o pagamento de juros e amortização da dívida pública, estes podem crescer livremente. Por isso é importante apresentar projeções de como o teto impactará nos gastos em proporção do PIB , de modo que

Conforme projeção de alguns economistas (...), como François Bourguignon, ex-Vice-presidente do Banco Mundial, o teto dos gastos públicos brasileiros, em médio prazo, deve reduzir as despesas do Estado em torno de 13% do Produto Interno Bruto (PIB), o que é nível, segundo ele, de países africanos. Países desenvolvidos gastam em torno de 3 (três) vezes mais para assegurar serviços públicos de qualidade, inclusive as economias de livre mercado. Nos países europeus, onde impera o Estado de Bem Estar Social, a média gira em torno de 49,9% do PIB. A França gasta 57%, a Alemanha 44,1% e a Finlândia, líder no ranking, 58,1%, e é um dos maiores destaques em educação pública de qualidade. (MARIANO, 2017, p. 268)

Por fim, é importante refletir sobre as restrições para o combate a pandemia impostas pelo teto de gastos, tal situação fez com que os senadores enviassem propostas de emenda à Constituição para suspender a aplicação da EC nº 95 durante o período de calamidade pública ocasionada pela covid-19. Para justificar esta alteração pela PEC 27/2020 o senador Randolfe Rodrigues do Amapá, afirma que “a maneira como ele foi desenhando foi equivocada, pois, por ser rígido demais, não permite o ajuste de medidas anticíclicas quando necessário. E agora é justamente o momento mais necessário, o que justifica que abandonemos o teto por um prazo razoável de dois anos” (SENADO, 2020)

Tal proposta teve sua tramitação suspensa após a aplicação do orçamento de guerra que retirou do teto os gastos referentes a pandemia, esta retirada foi uma imposição pela vitória da proposta de auxílio emergencial do congresso nacional, apesar do governo federal tentar aprovar um valor irrisório que permaneceria dentro do teto, o valor aprovado foi estabelecido pelos deputados e para o pagamento era necessário a retirada do teto.

Pela quantidade de brasileiros que receberam o auxílio pode-se dimensionar a extensão e profundidade da vulnerabilidade social da população decorrente em grande medida das políticas de austeridade. O governo alardeou que a taxa de crescimento do desemprego não foi gigantesca no período. Ocorre que a taxa que já estava alta antes da pandemia, de modo que pode ser relacionada mais com a política econômica austera do que com o contexto pandêmico.

O Brasil passa pela pandemia duplamente comprometido, no âmbito sanitário, mas também no âmbito econômico. O Estado demorou a agir no que se refere a liberar recursos para combater os efeitos da pandemia, visto que a gestão econômica do país, sobretudo no período recente, coloca os interesses do mercado acima de tudo, colocando em risco a saúde e vida dos seus habitantes.

Este tópico apresentou os mecanismos que perpetuam e tornam a austeridade além de uma ideia, a materializam como a única forma de fazer política econômica no país. Como se demonstrou são instrumentos legais e econômicos que institucionalizam a austeridade como uma política de Estado e não de governos. Isso porque a austeridade se incorpora nas regras orçamentárias que união, estados

e municípios tem que cumprir e, mais recentemente, passa a fazer parte da Constituição brasileira. Com isso, se aprofundou o conflito entre os direitos sociais, garantidos constitucionalmente, e a condução macroeconômica neoliberal, alicerçada na austeridade, que vigora desde a década de 1990 no Brasil.

### **Algumas considerações:**

No Brasil, sob a influência da política econômica definida pelo “Consenso de Washington”, surgiram diversas agendas econômicas nas quais prevalecem a defesa da estabilização monetária e as exigências para uma nova estratégia de crescimento. Assim, por causa da instabilidade monetária, o indicador da dívida sustentável passou a ser fundamental nas contas públicas. O desenvolvimento, alicerçado na ampliação da industrialização, que havia sido o escopo do planejamento desenvolvimentista, tornou-se uma agenda superada e são essas mudanças de perspectivas que abrem caminho para a hegemonia da austeridade fiscal na economia brasileira.

Um fato importante, que não pode ser ignorado, é que a hegemonia do neoliberalismo no Brasil se constrói justamente no contexto em que o país se democratizava e a sociedade civil se mobilizava para assegurar os direitos sociais que haviam sido conquistados na Constituição de 1988. As garantias constitucionais, como a seguridade social, demandavam a expansão das funções e dos gastos do Estado. Isso explica o contínuo ataque das reformas neoliberais à Constituição para implementar as políticas de austeridade fiscal.

Se constatou nesse estudo que a austeridade como política econômica não foi hegemônica durante a história do século XX, mas passa a ganhar espaço com a vigência e ascensão do neoliberalismo. Um grande abalo no consenso em torno da austeridade econômica aconteceu na crise de 2008. Naquele período, com os papéis dos EUA perdendo valor e com a iminência de falência de bancos, foi necessário que o governo estadunidense injetasse dólares na economia e implementasse medidas anticíclicas. Entretanto Blyth (2017) informa que “o regresso global de Keynes (...) durou apenas um ano” (idem, p. 93). De modo que, tanto no âmbito nacional quanto internacional a hegemonia da austeridade fiscal passa por momentos de recuo, normalmente quando ocorrem crises que colocam em cheque suas promessas. Todavia, as medidas austeras se intensificam com o passar dos anos, visto que existe uma necessidade do capitalismo internacional de ampliação dos lucros.

É fato que a partir de 2015, no período recente da economia brasileira, a austeridade foi aprofundada com a ampliação de cortes de gasto, contudo foi a partir de 2016 que uma série de reformas de caráter austero passaram a ser implementadas como ‘solução’ para os últimos anos de crise da economia brasileira. O que há em comum entre todas essas reformas é a restrição dos gastos do governo, uma perspectiva que se assenta na retórica de que a limitação das despesas primárias é a única forma de gerar eficiência e crescimento econômico.

Considera-se importante evidenciar que as recentes reformas no Brasil representam um retorno ao conjunto de reformas da década de 1990, de modo que não representam uma concepção nova de condução da economia, mas sim um aprofundamento de uma perspectiva já existente, nesse sentido que se defende que há uma continuidade no que tange a estratégia de desenvolvimento ainda que tenham havido distinções na adoção das políticas macroeconômicas ao longo desse tempo.

Ressalta-se ainda que a austeridade fiscal no Brasil transformou a atuação do Estado brasileiro na medida que este passa a refletir os desejos do mercado. É uma atuação voltada para as necessidades da dinâmica da acumulação de capital sob a hegemonia do capital financeiro, que prescinde do contínuo crescimento econômico nacional para garantir a expansão de seus lucros. Assim, é

importante frisar que o Estado no neoliberalismo não é fraco, pelo contrário, é forte no sentido de assegurar que as políticas austeras sejam colocadas em prática. Por isso os mecanismos analisados são tão importantes, à medida que tornam a austeridade a única via possível para atuação da política econômica.

Portanto, os mecanismos apresentados neste trabalho perpetuam a austeridade além de uma ideia, a materializam como a única forma de fazer política econômica no país. Por meio de instrumentos jurídicos e econômicos se institucionalizou a austeridade, à medida que as políticas austeras passaram a fazer parte da Constituição brasileira, a mesma que garante amplos direitos sociais para a população. Por isso este trabalho analisou a implantação do neoliberalismo como forma institucional com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Gestão da Dívida Pública e seu aprofundamento com o Teto de Gastos. Todos esses mecanismos tornaram o que antes seria um programa de governo em uma política de Estado, perpetuando a austeridade.

Desse modo, conclui-se que o real perigo da austeridade ocorre quando esta se materializa em política econômica, visto que a mesma é extremamente coerente com o processo de acumulação de capital comandado pelo mercado financeiro, que mesmo sem crescimento econômico amplia seus lucros, aprofundando as múltiplas formas de desigualdades que marcam a economia e a sociedade brasileira. Por esse motivo é tão importante difundirem uma narrativa benéfica para a sociedade, como forma de encobrir os efeitos nefastos para o desenvolvimento.

### **Referências bibliográficas**

- ALVES, A. D. Política Fiscal e Indicadores de Dívida Pública: o caso brasileiro entre 2006 e 2015. Dissertação (mestrado)-Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2018.
- ARANTES, F. JUNIOR, G. B. A política fiscal no contexto da financeirização: teoria insuficiente e indicadores inadequados. Economia e Sociedade, Campinas, v.26, p. 1063-1095, 2017.
- ARAÚJO, A. H., FILHO, J. E., GOMES, F. G. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10. Rev. Adm. Publica-Rio de Janeiro, maio/jun. 2015.
- BERLT, FILHO, TRISTÃO, Gastos públicos: análises da aplicação da lei de responsabilidade fiscal e da Constituição Federal no Corede Alto Jacuí. Revista Adm. UFSM, Santa Maria, v. 10, número 1, p. 85-100, 2017.
- BLYTH, M. Austeridade: a história de uma ideia perigosa. Tradução: Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.
- BRASIL, Emenda à Constituição nº 95, de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm)> Acesso em: 03 jul. 2021.
- BRASIL, Lei de responsabilidade fiscal, Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.
- BRASIL, Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria nº 29, de 21 de janeiro de 2016. Brasília, 2016.
- BROWN, W. Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no ocidente. Tradução: Mario A. Marino, Eduardo Altheman C. Santos. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019.

CRUZ, C. F. C., MACEDO, A. S., SAUERBRONN, F. F. Responsabilidade fiscal de grandes municípios brasileiros: uma análise de suas características. *Revista Adm. Pública*. Rio de Janeiro, 2013.

FERRARI, H. Dívida pública deve subir R\$ 95,4 bilhões com Selic a 5% ao anos. *Poder 360*, 2021. Disponível em < <https://www.poder360.com.br/economia/divida-publica-deve-subir-r-954-bilhoes-com-selic-a-5-ao-ano/>> Acesso em 9 de junho de 2021.

GARCIA R. V., CASAGRANDE E. E. Dívida Pública, Déficit Público e Arrecadação no Brasil: uma análise da tensão institucional (1995 a 2007). *Revista Análise Econômica*, Porto Alegre, ano 27, n.51, março de 2009.

GONZALBO, Fernando Escalante. *Historia mínima del neoliberalismo*. El Colegio de Mexico, Mexico; Turner Publicaciones, Madrid, 2016.

LOPREATO, F. L. Dívida Pública: O limiar de mudanças? Texto para discussão nº 2026. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

MARIANO, C. M. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, Jan/abr 2017.

MEDEIROS, E. Nenhum país adotou teto de gastos como o da PEC 241. *Pública Agência de Jornalismo Investigativo*, 2016. Disponível em < <https://apublica.org/checagem/2016/10/truconenhum-pais-adotou-teto-de-gastos-como-o-da-pec-241/>> Acesso em 3 de julho de 2021

MENDONÇA H. F, SILVA R. T. Administração da dívida pública sob um regime de metas para inflação: evidências para o caso brasileiro. *Econ. Aplic.* São Paulo, v. 12, P 635-657, 2008.

MENEZES, A. P. R., MORETTI, B., REIS, A. A. C. O futuro do SUS: impactos das reformas neoliberais na saúde pública-austeridade versus universalidade. *SAÚDE DEBATE*, Rio de Janeiro, v. 43, n. especial 5, p. 58-70, Dez 2019.

OREIRO J. L. Prêmio de risco endógeno, equilíbrios múltiplos e dinâmica da dívida pública: uma análise teórica do caso brasileiro. *R. Econ. Contemp.*, Rio de Janeiro, 2004.

OREIRO, J. L. Existe um limite máximo para a relação dívida pública/PIB. *José Luis Oreiro Economia, Opinião e Atualidades*, 2020. Disponível em <<https://jlcoreiro.wordpress.com/?s=divida+publica&search=Ir>> Acesso em 7 de junho de 2021.

OREIRO, J. L. Pós-pandemia: Como retomar o crescimento mantendo a dívida pública sustentável? (*Brasil Debate*, 23/04/2020). *José Luis Oreiro Economia, Opinião e Atualidades*, 2020. Disponível em <<https://jlcoreiro.wordpress.com/?s=divida+publica&search=Ir>> Acesso em 7 de junho de 2021.

OREIRO, J. L., PAULA L. F. Porque a taxa de juros é tão alta? *Jornal Valor Economico-Brasil*, p.17. 4/10/2010.

PIVATTO, V. A política fiscal brasileira no período pós-lei de responsabilidade fiscal: uma análise sob a ótica da teoria keynesiana. *Dissertação (Mestrado) Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Economia*, Porto Alegre, 2018.

QUADROS M. R. C., PINTO N. G. M., CORONEL D. A. Vantagens e desvantagens da Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil. *Revista Estratégia & Desenvolvimento*. V. 02 e N. 02, 2018/2.

REIS, S. G. Política fiscal e restrições tributárias-aspectos práticos dos efeitos restritivos tributários sobre a atividade econômica. *Dissertação (Mestrado) Universidade Estadual Paulista. Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas*, Araraquara, 2010.

ROSSI, P. DWECK, E. Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação. Cadernos de Saúde Pública. Eixo temático: austeridade fiscal, direitos e saúde, 2016.

RUGITSKY, F. Para entender a PEC do Teto dos Gastos. Revista Fevereiro, 2016. Disponível em <<https://revistafevereiroblog.wordpress.com/2016/11/04/para-entender-a-pec-do-teto-dos-gastos/>> Acesso em 15 de junho de 2021.

SENADO, Propostas suspendem teto de gastos durante pandemia. Da redação, 2020. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/08/07/propostas-suspendem-teto-de-gastos-durante-pandemia>> Acesso em 05 de julho de 2021.

SODRÉ, A. C. Lei de Responsabilidade Fiscal: condição insuficiente para o ajuste fiscal. RAE-eletrônica, Volume 1, Número 2, 2002.

Supremo confirma que LRF não pode restringir combate ao coronavírus. Agência Senado, 2020. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/05/14/supremo-confirma-que-lrf-nao-pode-restringir-combate-ao-coronavirus>> Acesso em: 15 de maio de 2021