

Uma análise da política fiscal brasileira na perspectiva de Keynes: do Teto de Gastos ao Novo Arcabouço Fiscal – 2016 a 2023¹

Charles Lúcio Bezerra da Silva²

Águida Cristina Santos Almeida³

RESUMO

O presente artigo analisa a evolução da política fiscal no Brasil entre 2016 e 2024, com foco nas medidas de austeridade e na reforma do arcabouço fiscal de 2023, sob uma perspectiva keynesiana. Inicialmente, discute-se a adoção da Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu um teto de gastos públicos e marcou o início de uma gestão fiscal com um endurecimento ainda maior da austeridade, e suas implicações para setores essenciais, como educação e saúde. Em seguida, examina-se a reforma fiscal de 2023, que introduziu maior flexibilidade para investimentos públicos, embora mantendo elementos de contenção orçamentária. A análise, fundamentada nas obras de John Maynard Keynes destaca os impactos sociais e econômicos dessas políticas, enfatizando o papel anticíclico do gasto público em momentos de crise. Com base em uma revisão bibliográfica e análise crítica, o artigo conclui que a gestão fiscal brasileira no período analisado apresenta desafios significativos para a promoção de crescimento econômico sustentável e redução das desigualdades, apontando para a importância de uma política fiscal inclusiva e socialmente responsável.

Palavras-chave: Política fiscal. Keynes. Neoliberalismo. Teto de Gastos. Novo arcabouço fiscal.

¹Trabalho escrito no âmbito da atuação no Programa de Educação Tutorial - PET, do curso de Ciências econômicas da Universidade Federal de Campina Grande, no ano de 2024.

²Graduando do curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Campina Grande, integrante do PET-Economia. Email: Charles.lucio@estudante.ufcg.edu.br.

³Professora do curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Campina Grande, tutora do PET-Economia. No presente trabalho atuou como orientadora. Email: aguidasantosalmeida@gmail.com.

Introdução

A política fiscal tem desempenhado um papel central na gestão econômica do Brasil, especialmente em momentos de crise. Em 2016, o país enfrentou um período de instabilidade política e econômica, desencadeado pelo golpe parlamentar perpetrado à presidente Dilma Rousseff, o qual foi seguido por uma profunda recessão. O governo subsequente, liderado pelo seu vice, Michel Temer, adotou uma série de medidas de austeridade sob o argumento da urgência de estabilizar as finanças públicas e restaurar a “confiança do mercado”.

A mais notável dessas medidas foi a Emenda Constitucional nº 95, que buscava impor um teto ao gasto público primário, por um período de 20 anos, anulando ganhos reais aos gastos públicos primários, que com a aprovação da emenda passariam a ser corrigidos somente pela inflação, desprezando o crescimento do PIB e da população. A adoção dessa política fiscal restritiva marcou o início de um período de aprofundamento da contenção orçamentária, gerando impactos significativos em setores essenciais como saúde, educação, investimentos em infraestrutura e gastos em ciência e tecnologia.

Como consequência, esse pacote de políticas de austeridade implementada no Brasil é alvo de intensos debates acadêmicos e políticos. Pois de um lado, seus defensores argumentam que essas medidas seriam necessárias para controlar o déficit fiscal e promover a sustentabilidade das finanças públicas. Por outro lado, há críticos, incluindo muitos economistas de tradição keynesiana, os quais argumentam que a austeridade pode agravar a recessão, aumentar o desemprego e piorar a desigualdade social, especialmente em países em desenvolvimento. Além disso, o quadro recessivo provocado por uma gestão fiscal austera, ao comprometer a evolução da demanda agregada, gera uma queda no PIB, resultando numa elevação da relação dívida/PIB, na contramão do objetivo buscado quando da imposição da gestão austera.

Em 2023, diante de uma nova conjuntura política e econômica, sob a gestão do governo Lula 3, o qual venceu as eleições em 2022 contra o candidato de oposição Jair Bolsonaro, que tentava reeleição, o governo brasileiro revisou o arcabouço fiscal,

buscando maior flexibilidade para lidar com crises e retomar os gastos em investimento público em áreas prioritárias, bem como buscar a retomada do esforço de combate à fome e erradicação da pobreza extrema. Ou seja, essa reforma fiscal marcou uma mudança em relação à abordagem adotada em 2016, levantando novas questões sobre o futuro da política fiscal no país.

Não obstante, sob a nova âncora fiscal manteve-se uma lógica austera para a gestão fiscal, mas considerando algumas regras novas que possibilitam uma margem para fazer uma gestão anticíclica da política fiscal, que é fundamental para atenuar as crises econômicas. Além disso, a nova âncora fiscal foi aprovada por meio de uma lei, diferente da PEC do teto de gastos, que engendrou uma emenda constitucional. Essa mudança também resulta em alguma margem de manobra para o governo, quando comparada com a PEC do teto de gastos.

Portanto, o presente trabalho pretende analisar a evolução da política fiscal no Brasil entre os anos de 2016 e 2024, com foco nas medidas de austeridade e na reforma do arcabouço fiscal nos anos de 2016 e 2023. A análise será fundamentada nas teorias econômicas de John Maynard Keynes, particularmente no que se refere ao papel do governo em períodos de recessão e à crítica à austeridade fiscal, com base no *The Collecting Writing of John Maynard Keynes XXVII*.

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa, fundamentada em uma revisão teórica sobre política fiscal e austeridade, com ênfase nas obras de Keynes e na análise do contexto brasileiro entre 2016 e 2024. A metodologia é composta por três etapas principais: levantamento bibliográfico, análise crítica e síntese das principais reflexões. Inicialmente, foi buscado realizar um levantamento bibliográfico em bases de dados acadêmicas, como SCIELO, JSTOR e principalmente no Google Scholar, visando identificar publicações relevantes sobre a temática da política fiscal no Brasil, e sobre a temática da austeridade, a fim de agregar com os escritos de John Maynard Keynes, especialmente no que tange ao Volume 27 de sua obra. Foram selecionados artigos, livros e relatórios que abordam as implicações das políticas fiscais em diferentes contextos, bem como sua evolução histórica.

Após a coleta de informações e reflexões construídas, a análise crítica foi conduzida para identificar as principais argumentações e conclusões dos autores revisados. Este processo envolveu a leitura atenta dos textos selecionados, com o intuito de compreender como a política fiscal e a austeridade vêm sendo implementadas no Brasil, e quais foram os efeitos sobre a economia e a sociedade. A perspectiva

keynesiana foi utilizada como um referencial teórico para avaliar a eficácia das políticas fiscais adotadas, enfatizando a importância da intervenção do Estado em momentos de crise, dado o potencial anticíclico que conforma o gasto público.

Por fim, foi realizada uma síntese dos dados obtidos, organizando as informações em categorias temáticas que permitem uma melhor compreensão do impacto das políticas fiscais no Brasil entre 2016 e 2024. A síntese busca apresentar uma visão integrada das discussões levantadas na revisão teórica, relacionando-as com a situação econômica e social do país. As conclusões da pesquisa são, portanto, baseadas numa análise crítica e fundamentada na visão de Keynes acerca da gestão da política fiscal, buscando contribuir para o debate sobre o papel do Estado na economia e da importância de uma política fiscal mais inclusiva, feita com responsabilidade social e gerida modo anticíclico.

Além da presente introdução o trabalho está organizado em três seções, mais a conclusão e as referências. A primeira seção apresenta uma revisão teórica baseada nos princípios de Keynes, destacando suas contribuições para o debate sobre política fiscal e austeridade. Em seguida, na seção dois, será analisado o arcabouço fiscal adotado em 2016, com foco nas consequências da política de teto de gastos.

A terceira seção abordará a reforma do arcabouço fiscal, aprovada em 2023, no primeiro ano do governo Lula 3, destacando suas principais mudanças com relação ao teto de gastos e suas possíveis implicações para a economia brasileira. Finalmente, a conclusão sintetizará os principais achados e discutirá as possíveis implicações dessas políticas para o futuro do Brasil, com as devidas referências que ampararam a elaboração do trabalho.

1. Política Fiscal em Keynes e seu caráter Cíclico/Anticíclico no caso brasileiro

A discussão sobre o papel do Estado na economia é um tema central e muitas vezes um tema de extrema complexidade na contemporaneidade. Um dos principais temas que contempla essa seara diz respeito à gestão da política fiscal, caracterizada pela gestão da tributação e dos gastos do governo. Entre as questões cruciais que permeiam essa discussão está o papel do Estado em promover a liberdade e a mobilidade econômica.

Seria suficiente limitar sua atuação à garantia do bom funcionamento do mercado, assegurando um ambiente de livre concorrência? Ou seria necessário que o

Estado assumisse uma postura mais intervencionista, implementando políticas públicas que vão além da mera regulação, englobando medidas voltadas para a integração econômica e a promoção do investimento público? Essa segunda abordagem propõe que o Estado atue como um agente catalisador do desenvolvimento, mitigando desigualdades estruturais e promovendo um crescimento mais inclusivo e sustentável. Refletir sobre essa dualidade é indispensável para uma análise aprofundada das políticas fiscais brasileiras, especialmente no que tange às suas implicações para o crescimento econômico e a justiça social.

Na obra "Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda", Keynes expressou uma preocupação fundamental com a moeda e a política monetária, ressaltando como esses fatores afetam o sistema econômico e enfatizando a não neutralidade da moeda. No tocante a gestão fiscal, Keynes argumentou que a política fiscal deve ser calibrada em sintonia com a política monetária, pois ambas caracterizam a relação entre a arrecadação e administração de recursos públicos, bem como a gestão das despesas públicas e do volume de liquidez calibrado numa economia.

No Volume 27 de seus escritos coletados, Keynes foca na política fiscal, apresentando-a como um instrumento crucial para estabilizar a economia. Sendo fundamental esclarecer que Keynes analisa a gestão da política econômica dentro de um arranjo que culmine no pleno emprego da força de trabalho e na estabilização do ciclo econômico, dado que Keynes parte da assertiva que o capitalismo tem uma tendência estrutural de gerar desemprego involuntário da força de trabalho, bem como uma trajetória muito instável do ciclo econômico.

Ou seja, no contexto do capitalismo, as flutuações na atividade econômica são um fenômeno endógeno. Assim, Keynes analisa como esses ciclos são influenciados por fatores subjetivos, como a preferência pela liquidez, a eficiência marginal do capital e a propensão a consumir. Portanto, o Estado deve atuar para complementar a iniciativa privada sempre que mudanças bruscas nessas variáveis (preferência pela liquidez, a eficiência marginal do capital e a propensão a consumir) resultarem em oscilações no ciclo econômico, produzindo um aumento significativo no desemprego involuntário, como resultado de queda na demanda agregada e no produto da economia. As propostas de Keynes visavam reformular o capitalismo de forma a prevenir as consequências negativas do ciclo econômico, promovendo um papel ativo do Estado na gestão da economia (CWJMK, XXIV, 1972).

Nesse sentido, a política fiscal se torna um dos principais instrumentos para guiar objetivos que visem alcançar um crescimento econômico sustentável, com atenuação do ciclo econômico. Os gastos públicos, quando utilizados de forma estratégica, podem atuar como uma solução para estabilizar o ciclo econômico, já que constituem um componente autônomo de gasto que influenciam diretamente a demanda efetiva, mantendo o dinamismo econômico necessário à manutenção do pleno emprego da mão de obra.

De acordo com Ferrari Filho e Terra (2011), Keynes propõe a existência de dois orçamentos: o orçamento corrente e o orçamento de capital. O orçamento corrente diz respeito aos recursos destinados à manutenção dos serviços básicos fornecidos pelo Estado, como educação e previdência social. Embora Keynes reconhecesse a importância dos gastos correntes como estabilizadores automáticos dos ciclos econômicos, ele defendia que esse orçamento deveria ser sempre superavitário, e que esse superávit fosse destinado ao orçamento de capital.

A política de gasto público em Keynes, portanto, se concentra no equilíbrio do orçamento geral, com superávit no orçamento corrente e déficit no orçamento de capital. Nesse arranjo, o orçamento de capital atua como um estabilizador automático: em períodos de desaceleração da atividade econômica, o Estado deve aumentar os gastos públicos via orçamento de capital; em contrapartida, durante um período de crescimento, os gastos devem ser reduzidos. A lógica dos gastos públicos, assim, é contracíclica, buscando reduzir as oscilações do produto e estabilizar a demanda efetiva, com o objetivo de garantir um nível de pleno emprego dos fatores, mas, sobretudo da mão de obra.

Com essa perspectiva, a análise da política fiscal brasileira entre 2016 e 2024, à luz das ideias de Keynes, se torna ainda mais relevante. A decisão política do Brasil, em 2016, pelo acirramento da austeridade na gestão da política fiscal pode ser entendida como uma negação da abordagem keynesiana, levantando questões sobre o papel do Estado e a eficácia das medidas adotadas. Na verdade, a gestão fiscal do Brasil, sobretudo depois de 2016, ao asseverar o caráter austero da gestão fiscal, segue apostando na proposta neoliberal de política.

Isto porque, sob a racionalidade neoliberal a austeridade como guia da política fiscal é colocada como a única alternativa crível, pois se argumenta que o contrário disso só resultaria em inflação, considerando que essa ideia se ampara na teoria novo clássica, que por meio da hipótese das expectativas racionais, conclui que o aumento de

gastos pelo governo, para tentar estimular a economia, é introjetado pelos agentes, que alinham suas expectativas, resultando somente em inflação, sem que nenhum novo emprego seja criado (Carvalho et al., 2007).

No livro "Economia para Poucos" os autores Rossi e Dwerk (2018), argumentam que o fenômeno da austeridade é compreendido como uma ferramenta de controle que limita políticas de redistribuição e ampliação de bem-estar, resultando em aprofundamento das desigualdades. Em um lançamento mais recente, o livro "Economia para Transformação Social" Rossi e Furno (2023) argumentam, por outro lado, que a gestão fiscal deveria considerar o impacto social do gasto público, bem como seu potencial de estímulo ao crescimento e promoção de bem-estar.

A perspectiva keynesiana sugere que, em momentos de desaceleração, o Estado deveria expandir seus gastos no orçamento de capital para mitigar os efeitos recessivos e estabilizar a economia. No entanto, a política brasileira após 2016 restringiu o investimento público em áreas essenciais, impactando negativamente o emprego e a renda. Como Rossi e Dweck (2018) destacam, a imposição de políticas combinadas com austeridade transforma o orçamento em uma ferramenta de ajuste, priorizando metas de superávit em detrimento do bem-estar social, o que perpetua a desigualdade e enfraquece o crescimento econômico.

Ao invés de buscar um equilíbrio contracíclico, a gestão fiscal do Brasil focou na contenção do gasto público, partindo da premissa neoliberal de que o aumento dos gastos resultaria apenas em inflação, sem benefícios reais ao emprego ou ao crescimento. Essa abordagem, como afirmam os autores, tenderia a obstruir políticas de estímulo ao desenvolvimento, e contrasta com uma maior imposição de restrição financeira que acometeria o próprio funcionamento do Estado de forma limitada. Assim, a escolha pela austeridade fiscal não apenas se distancia das recomendações keynesianas, mas também compromete a capacidade do Brasil de promover um desenvolvimento inclusivo e sustentável.

2. O Teto de Gastos: o endurecimento da gestão fiscal austera

No cenário econômico e político de 2016, o qual pode ser descrito como um marco decisivo na política fiscal brasileira, dado o asseveramento do caráter austero na gestão fiscal, instaurado num contexto econômico conturbado, culminando na adoção de

medidas austeras que moldariam a trajetória do país nos anos seguintes. Após o golpe parlamentar imposto à presidente Dilma Rousseff, o Brasil enfrentou uma grave recessão, que resultou em um aumento significativo do desemprego, queda do PIB por dois anos seguidos, nos anos de 2016 e 2017 e deterioração das contas públicas. Nesse cenário, o governo de Michel Temer propôs uma agenda com diversas reformas sob o argumento de estabilizar a economia e recuperar a confiança dos investidores (CARVALHO, 2018).

Sendo que uma das principais medidas foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, que estabeleceu um teto para os gastos públicos primários por um período de 20 anos. Sendo essa política apresentada como uma solução necessária para controlar o déficit fiscal e garantir a sustentabilidade das contas públicas. No entanto, após a implementação desse arcabouço fiscal acabou gerando controvérsias e críticas, especialmente no que diz respeito ao impacto sobre a capacidade de o Estado em manter o provimento dos serviços públicos e o investimento em áreas essenciais como saúde, educação e infraestrutura (CARVALHO, 2018).

A economia brasileira enfrentou uma recessão profunda, especialmente após um cenário de altas taxas de crescimento econômico, e isso se deu mediante uma contração do PIB, que registrou uma queda de aproximadamente 7% em dois anos, nos anos de 2016 e 2017. A percepção de que a PEC do Teto de Gastos era a única solução viável para controlar a dívida pública, sem considerar outras formas de reforma fiscal, facilitou sua aprovação. Essa falta de alternativas no debate político contribuiu para a aceitação da PEC como uma medida necessária.

Carvalho (2018) enfatiza que a PEC foi aprovada em um ambiente de pressão por parte de agentes do mercado financeiro e da classe política, que buscavam um ajuste fiscal imediato como forma de restaurar a confiança na economia brasileira, sendo que, na verdade, se tratava de impor ao povo o ônus da crise estabelecida. A ideia de que um controle rígido de gastos era necessário para enfrentar a crise foi amplamente disseminada. Onde a PEC foi apresentada como um símbolo de responsabilidade fiscal, e ganhou apoio político suficiente à sua aprovação, em um contexto de crise econômica.

A Emenda Constitucional nº 95, aprovada em dezembro de 2016, estabeleceu um limite para o crescimento dos gastos públicos, atrelado somente à inflação do ano anterior, começando a vigorar em 2017. O objetivo declarado era conter o crescimento das despesas primárias, defendendo que assim equilibraria as contas públicas. Entretanto, conforme observado após a sua aprovação, foi, de um lado, a severa

limitação da capacidade do governo de investir em áreas essenciais, de manter o provimento dos direitos conquistados na Constituição de 1988 e de responder adequadamente a crises futuras, por meio de medidas anticíclicas.

Em contrapartida, Carvalho (2018) mostra que os principais fatores que contribuíam à elevação do déficit e da dívida públicas, no momento de aprovação do teto de gastos, não seriam sanados por meio do teto de gastos, os quais eram: O impacto da taxa de juros, que mantida num patamar elevado resultava num crescente impacto fiscal. Além disso, a queda do PIB também contribuía à deterioração fiscal, ao elevar a relação dívida/PIB.

Carvalho (2018) destaca ainda como o viés recessivo imposto pelo teto de gastos, contribuiria para a não retomada da economia. Além disso, o impacto social dessa PEC seria enorme, desmantelando e implodindo o frágil Estado de bem-estar social que vinha sendo consolidado e que isso era muito grave, dado o profundo quadro de desigualdade que marca a economia e sociedade brasileiras.

Esse pacote de adoção de políticas austeras teve consequências significativas para a economia brasileira. Sendo o principal o congelamento de gastos que impactou diretamente a qualidade dos serviços públicos, levando a cortes em áreas como saúde e educação. O investimento em infraestrutura, crucial para o crescimento econômico, também foi severamente afetado, resultando em um ambiente desfavorável para a recuperação. Além disso, o acirramento da austeridade contribuiu para um aumento das desigualdades sociais, uma vez que as populações mais vulneráveis foram as mais impactadas pela redução dos serviços públicos e essa situação iria piorar ao longo da vigência da PEC.

Carvalho (2018) ressalta que as consequências sociais e econômicas das políticas de austeridade em 2016 levantam questões sobre a eficácia dessa abordagem, fato que ao limitar os gastos, a PEC teve um efeito direto nas áreas sociais, como saúde, educação e assistência social, que enfrentaram cortes significativos. Isso resultou em uma deterioração dos serviços públicos essenciais, afetando desproporcionalmente as camadas mais vulneráveis da população e exacerbando a desigualdade. O acesso a serviços de saúde e educação de qualidade, fundamentais para a inclusão social, foi comprometido, levando a um retrocesso nas conquistas sociais, especialmente em um país que já enfrenta desafios estruturais e ciclos de crescimento curtos, elevado desemprego e precarização do mercado de trabalho.

Cara e Pelanda (2018), no capítulo 5 do livro organizado por Rossi e Dweck, analisam os impactos sociais da política de austeridade fiscal no Brasil afirmam que não somente o fato da EC 95, vulgo teto de gastos trouxe um limite para o crescimento das despesas públicas primárias, que passaram a ficar restritas ao crescimento do ano anterior, com um teto de gastos públicos por 20 anos, pode ser motivo de ser avaliada como modelo que amplamente é reconhecido como um dos maiores entraves à implementação do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024. Sob o mesmo prisma, o congelamento do investimento público, limitado ao reajuste inflacionário, cria uma redução progressiva dos recursos destinados à educação em proporção à receita líquida e ao PIB, especialmente em cenários de crescimento econômico.

Nesse sentido, a opção política do Brasil por uma política fiscal de recorte neoliberal, em vez de adotar uma abordagem keynesiana, vem suscitando debates sobre o papel do Estado na economia, sobretudo no campo da heterodoxia. Aos moldes do que enfatizava Keynes, a escolha por limitar os gastos primários em um período de recessão contraria os princípios de Keynes, que defendia a intervenção do governo para estabilizar a economia e promover o pleno emprego, dado o caráter autônomo do gasto público e seu papel determinante na expansão da demanda agregada.

Assim, a decisão política que engendrou a aprovação do teto de gastos, pode ser vista como uma resposta inadequada aos desafios enfrentados pelo país, exacerbando os problemas econômicos e sociais. A PEC do Teto de Gastos estabeleceu um limite para o crescimento das despesas públicas primárias, restringindo-as à inflação do ano anterior, a começar do ano de 2017, ignorando o crescimento da população, do PIB, e das demandas e necessidades sociais, num país de abismos sociais imensos. Essa abordagem, que se concentrou em cortar gastos primários, não levou em consideração a necessidade de uma revisão mais ampla da política fiscal, que deveria incluir o aumento da arrecadação e da progressividade da tributação, bem como ações de melhoria na eficiência do gasto público e a retomada consistente do gasto em investimento público, em áreas sociais e econômicas (ROSSI, 2024).

3. O novo arcabouço fiscal: superando ou atenuando o Teto de Gastos?

Em 2023, o Brasil implementou uma reforma em seu arcabouço fiscal, buscando reverter as consequências da austeridade estabelecida pela Emenda Constitucional nº 95, e com isso buscando criar um espaço para estimular o crescimento econômico e a

retomada de dinamismo econômico. Essa nova abordagem reflete um reconhecimento da necessidade de políticas fiscais mais flexíveis, alinhadas aos princípios de desenvolvimento social e econômico, e não apenas com um suposto equilíbrio fiscal, que não se alcança dado que o endurecimento da austeridade lança um ambiente depressivo na economia, comprometendo o crescimento, a arrecadação e, conseqüentemente, pressionando a relação dívida/PIB para cima.

O Novo Arcabouço Fiscal, analisado por Bastos (2023), mencionado como a nova regra fiscal NRF, apresentaria uma lógica diferente de controle das despesas públicas. Como foi visto, o Teto de Gastos congelava o gasto primário em termos reais, o que impedia qualquer aumento acima da inflação, enquanto a NRF vincula o crescimento do gasto à receita arrecadada.

Essa regra impõe que há um limite para o que o governo pode gastar, estipulado em um percentual do que se estima arrecadar, mas dentro de limites rígidos. Bastos (2023) relata que principal característica da NRF é a existência de dois tetos principais para a expansão da despesa pública, de modo que o primeiro teto é a limitação do gasto primário à receita tributária, situação a qual há um crescimento real do gasto público primário (sem incluir juros) limitado em torno de 70% da variação da receita tributária. Pode se considerar que inicialmente, essa variação seria calculada com base em um período de 12 meses anteriores, mas há diversas discussões quanto a esse período, em especial ao caráter para ser baseado em projeções entre julho do ano anterior e junho do ano de execução orçamentária. Ainda de acordo com Bastos (2023) a NRF impõe o segundo teto, sendo esse a partir da existência de um teto máximo ao crescimento real do gasto. Situação a qual se houver **crescimento real da receita primária líquida** acima de 3,57% ao ano, o aumento das despesas públicas não pode exceder 2,5% ao ano em termos reais. Mas, no final das contas a NRH estabelece que o aumento das despesas públicas primárias será limitado a um crescimento real máximo de 2,5% ao ano.

De acordo com essas regras impostas pela NRF analisados por Bastos (2023) observa-se a manutenção de um segundo elemento: a meta de resultado primário, estabelecida como principal instrumento da gestão fiscal, desde 1999, no contexto da política do tripé macroeconômico, a qual é mantida (Filgueiras, 2006). Essa meta exige que o governo melhore progressivamente o resultado fiscal, com reduções do déficit primário e, posteriormente, geração de superávits primários. Por exemplo, no ano de 2023, o déficit máximo seria de 0,5% do PIB. Em 2024, o governo eliminaria o déficit. Logo em 2025 e 2026, passaria a ter superávit de 0,5% e 1,0% do PIB, respectivamente.

Apesar de ser mais flexível que o Teto de Gastos, a NRF impõe uma lógica que, na prática, limita o crescimento do gasto público primário a níveis inferiores ao crescimento econômico. Isso significa que, para evitar desaceleração, o gasto privado precisará crescer a uma taxa muito maior que o gasto público, o que coloca pressão sobre o setor privado e sua disposição em gastar com investimento (Bastos, 2023).

Além disso, como o gasto público terá crescimento real restringido, a participação do Estado na economia tenderá a se reduzir estruturalmente, reproduzindo uma lógica neoliberal. O sucesso dessa regra depende de um crescimento econômico constante, mas, como a própria regra sugere cenários de baixo crescimento, estagnação ou necessidade de aumento contínuo da carga tributária podem tornar esse modelo insustentável, tanto econômica quanto politicamente.

Assim como Bastos (2023) destaca há inúmeros pontos no NRF que acabam por manter elementos de austeridade ao priorizar a redução do déficit fiscal e ao limitar a expansão das despesas públicas primárias, mesmo que isso ocorra em um contexto de maiores receitas. Por outro lado, cabe apontar também que a reforma do arcabouço fiscal introduziu medidas que flexibilizaram o controle dos gastos públicos, permitindo uma maior margem para investimentos em momentos de crescimento econômico. Entre as principais características, destacam-se a reavaliação dos limites de gastos, permitindo um crescimento atrelado ao PIB e à inclusão de mecanismos para garantir a sustentabilidade fiscal em longo prazo.

As mudanças no arcabouço fiscal representam uma mudança parcial com relação ao teto de gastos, já que mantém a lógica de um teto para as despesas primárias, com um pouco mais de flexibilidade. Ao invés de um enfoque estrito na contenção de gastos, a nova estrutura busca equilibrar a necessidade de controle fiscal com a importância da retomada dos investimentos públicos para estimular a economia.

O cenário econômico em 2023 apresentou uma leve recuperação após anos de recessão e políticas austeras. O governo atual, buscando recuperar a confiança da população e dos investidores, propôs a reforma do arcabouço fiscal como uma forma de fomentar o crescimento e garantir a estabilidade das contas públicas. A proposta visou criar um ambiente mais favorável para investimentos, promovendo a expansão de gastos em áreas essenciais como saúde, educação e infraestrutura, mas manteve contradições estruturais contidas no teto de gastos, de modo mais suavizado, mas tenderão a comprometer a capacidade de o Estado brasileiro consolidar o frágil Estado de bem-estar social conquistado na Constituição de 1988.

Em uma breve síntese Oreiro (2023) explica que, para mitigar os efeitos de flutuações imprevistas nas receitas e despesas do governo geral, foi definida uma banda de variação de 0,25 pontos percentuais (p.p.) do PIB para mais ou para menos dentro da qual se permite oscilar a meta central de 2,5%. Embora o teto de gastos seja mantido, a regra de crescimento desse teto foi modificada, pois, em vez de um crescimento real zero, os gastos primários agora podem aumentar em termos reais dentro de um intervalo definido, com piso de 0,6% ao ano e teto de 2,5% ao ano. Dentro desse intervalo, o crescimento dos gastos está condicionado a uma taxa igual ou inferior a 70% da taxa de crescimento das receitas tributárias.

No entanto, ao limitar o crescimento das despesas públicas a 70% do aumento da receita e impor um teto de 2,5% ao crescimento real dos gastos, a reforma restringe o papel do Estado como motor do crescimento econômico e ator relevante no enfrentamento e superação das históricas e estruturais desigualdades socioeconômicas do Brasil. Essa contradição pode comprometer a sustentabilidade da recuperação econômica, pois exige que o setor privado compense a limitação dos investimentos públicos em um ambiente ainda marcado por fragilidades econômicas.

Além disso, a rigidez das metas fiscais pode dificultar a implementação de políticas contracíclicas em momentos de crise, o que seria o oposto do que foi visto nas orientações de políticas Keynesianas, reforçando a lógica de austeridade que marcou os anos anteriores, e apesar das intenções positivas em torno da reforma, desafios como esses permanecem, sem a perspectiva de equacionamento e pondo em risco direitos e garantias sociais duramente conquistados pelo povo.

Conclusão

A análise da política fiscal brasileira entre 2016 e 2024 revela um percurso marcado por desafios significativos e transformações devastadoras, que acirraram ainda mais a prática austera na gestão fiscal, pondo em xeque os direitos conquistados na Constituição de 1988. A adoção de medidas austeras, exemplificadas pela Emenda Constitucional nº 95, sob a alegação de que a sua implementação para controlar o déficit fiscal em um momento de crise econômica, acabou por resultar em consequências negativas para a população e para a capacidade de investimento do Estado. O impacto sobre serviços públicos essenciais, a elevação das desigualdades sociais e a dificuldade

em retomar o crescimento econômico, evidenciam as limitações da regra fiscal estabelecida.

Além disso, é essencial que o governo consiga evitar o retorno a políticas de austeridade em momentos de crise, garantindo que a política fiscal permaneça alinhada ao estímulo de crescimento econômico e à redução das desigualdades. A análise comparativa entre o Teto de Gastos e o Novo Arcabouço Fiscal revela tanto continuidades quanto rupturas na condução da política fiscal brasileira entre 2016 e 2024. O Teto de Gastos, implementado em 2016 sob a justificativa de estabilizar as contas públicas, representou uma política de austeridade extrema, congelando as despesas primárias por 20 anos e limitando a capacidade do Estado de responder a crises econômicas e sociais. Seu caráter rígido e insensível às flutuações econômicas aprofundou desigualdades sociais e comprometeu a prestação de serviços públicos essenciais, demonstrando os custos sociais e econômicos de uma abordagem fiscal baseada exclusivamente no controle do déficit.

Por outro lado, o Novo Arcabouço Fiscal, introduzido em 2023, propõe uma maior flexibilidade ao vincular os gastos públicos ao crescimento da receita e ao PIB. Essa mudança sinaliza um avanço ao permitir respostas mais ágeis às demandas sociais e econômicas. No entanto, a manutenção de limites rigorosos para o crescimento das despesas e de metas de superávit primário evidencia a permanência de um viés austero por parte da política fiscal, ainda que atenuado. Essa lógica continua a priorizar o equilíbrio fiscal em detrimento de políticas mais expansivas, que poderiam estimular o crescimento e reduzir desigualdades de forma mais efetiva.

As semelhanças entre as duas regras residem em sua ênfase no controle fiscal, enquanto as diferenças estão na forma de implementação: o Teto de Gastos, com seu congelamento absoluto, contrastando com o Novo Arcabouço, que introduz algum grau de flexibilidade. Contudo, ambas enfrentam a crítica keynesiana de negligenciarem a importância de uma política fiscal contracíclica, especialmente em momentos de recessão.

Nisso tem que se levar em conta que a discussão sobre o papel do Estado na economia é complexa e envolve temas a serem lidados, como a questão da política fiscal e a ação do governo sobre ela, e é nesse sentido que as ideias de Keynes assumem papel central. Nos moldes da obra de Keynes, especialmente na teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda, observa-se a ênfase na não neutralidade da moeda e importância da integração entre as políticas monetária e fiscal como meio de

estabilização econômica, manutenção do crescimento econômico e do pleno emprego da mão de obra. No modelo bipartite de Keynes, há um modo de conduzir a política econômica para reduzir oscilações econômicas e alcançar o pleno emprego. Ao analisar a política fiscal brasileira entre 2016 e 2024 sob essa ótica, observa-se que a adoção de medidas de austeridade contraria os princípios keynesianos e levanta questões sobre as consequências dessas escolhas para o crescimento econômico e a justiça social no Brasil.

Conforme foi visto, no ano de 2016, o Brasil passou por um momento decisivo na política fiscal, em meio a um cenário de recessão econômica, crise política e o golpe parlamentar de 2016. O governo Michel Temer introduziu medidas austeras, incluindo a Emenda Constitucional nº 95, que impôs um teto para os gastos públicos por 20 anos, sem ganho real, dada sua correção restrita pela inflação, sob os argumentos retóricos de estabilizar as finanças públicas e reconquistar a confiança na política fiscal. Esta medida, amplamente apoiada por agentes financeiros e parcela da classe política, foi vista como essencial para conter o déficit fiscal, mas gerou controvérsias e críticas devido ao impacto nas áreas sociais, como saúde e educação, previdência e assistência sociais.

Carvalho (2018) destaca que a PEC do teto de gastos, ao limitar os gastos primários, afetou negativamente o investimento em infraestrutura e a qualidade dos serviços públicos, o que aumentou as desigualdades sociais. Além disso, essa política contradiz os princípios keynesianos que recomendam maior intervenção estatal em períodos de recessão para estimular a economia e promover o pleno emprego. A opção pelo ajuste fiscal rigoroso em vez de uma política expansiva contribuiu à deterioração dos serviços públicos e limitou a capacidade de resposta do governo a crises futuras, agravando a vulnerabilidade social e econômica de parcela majoritária da população brasileira.

No ano de 2023, sob o governo Lula 3 implementou-se uma reforma em no arcabouço fiscal, confirmando a impossibilidade de manutenção do teto de gastos, visando reverter os efeitos negativos da austeridade instituída pela Emenda Constitucional nº 95 e para promover uma flexibilização na regra fiscal, permitindo a retomada do gasto em investimento público, por exemplo. O novo arcabouço fiscal ambiciona refletir a busca por uma abordagem mais flexível e alinhada com a possibilidade de a gestão fiscal permitir uma retomada do dinamismo econômico.

Com uma recuperação econômica tímida após anos de recessão, o governo propôs a reforma para reconquistar a confiança pública e dos investidores, incentivando investimentos e aumentando os gastos em setores essenciais, como saúde, educação e infraestrutura. A reforma flexibilizou os limites de gastos, permitindo que o crescimento das despesas primárias se ajuste melhor ao PIB, bem como maior transparência na gestão fiscal. Essa mudança representa ambiciona uma busca entre controle fiscal e estímulo econômico, mas mantendo um teto para o gasto primário, ou seja, a novo arcabouço fiscal não promove uma ruptura de paradigma.

Portanto, para avaliar se uma reforma que flexibiliza os limites de gastos públicos e ajusta o crescimento das despesas ao PIB contribuirá para evitar tensões sociais, é preciso considerar as implicações práticas dessa política no bem-estar social. A proposta de flexibilizar os gastos primários permite uma resposta mais ágil e anticíclica às demandas sociais e econômicas, o que tende a reduzir tensões ao permitir maiores investimentos em áreas como saúde e educação, tradicionalmente associadas à redução de desigualdades.

Não obstante, a transição do Teto de Gastos para a Nova Regra Fiscal ganha uma dimensão mais crítica quando analisada à luz do pensamento keynesiano. Para John Maynard Keynes, o papel do Estado na economia é essencial para estabilizar os ciclos econômicos e garantir o pleno emprego, especialmente em momentos de recessão ou crescimento econômico insuficiente. A política fiscal deve ser utilizada como ferramenta para estimular a demanda agregada, promovendo o crescimento econômico e o bem-estar social.

No entanto, tanto o Teto de Gastos quanto a Nova Regra Fiscal reforçam uma lógica que contraria esses princípios. Vale recordar que de acordo com o Teto de Gastos, ao congelar os gastos públicos por 20 anos, representou uma abordagem de austeridade extrema que ignorou a necessidade de flexibilidade fiscal em contextos adversos. Sob a ótica keynesiana, essa rigidez foi prejudicial, pois restringiu a capacidade do Estado de estimular a economia em momentos de baixa demanda, aprofundando as crises e deteriorando serviços essenciais.

A Nova Regra Fiscal, embora proponha maior flexibilidade ao vincular os gastos à receita, permitindo um ganho real aos gastos, mantém um caráter austeritário ao limitar o crescimento do gasto público a níveis inferiores ao crescimento econômico e ao impor metas rigorosas de superávit fiscal. Numa visão keynesiana, essas restrições provavelmente comprometem a capacidade do Estado de atuar de forma contracíclica,

especialmente em cenários de baixo crescimento ou crises econômicas, onde o aumento do gasto público seria necessário para reativar a economia, considerando que o gasto público, sobretudo em investimento e políticas sociais, é um dos principais motores autônomos do crescimento econômico.

Sob esse prisma, a Nova Regra Fiscal sustenta a predominância de uma visão neoliberal que subestima a importância do investimento público como motor do crescimento econômico e do desenvolvimento social. A vinculação dos gastos à receita, somada aos limites rígidos, somada ainda à regra de superávit primário, perpetua a ideia de que o equilíbrio fiscal deve prevalecer sobre o estímulo ao crescimento e à redução das desigualdades. Para Keynes, esse tipo de lógica é inadequada, pois prioriza o curto prazo das contas públicas em detrimento dos impactos de longo prazo sobre o bem-estar da população e a dinamização econômica.

No entanto, considerando os impactos da austeridade na fase de vigência do teto de gastos, a lição central é que a política fiscal deve ser encarada como uma ferramenta de desenvolvimento e inclusão, capaz de responder às necessidades da população e de enfrentar os desafios econômicos de modo mais abrangente, entendendo que a gestão fiscal não pode estar restrita à austeridade, ignorando os custos sociais, econômicos e políticos dessa escolha política. A partir dessa perspectiva, o Brasil poderá trilhar um caminho mais promissor rumo à recuperação econômica e à redução das desigualdades, reafirmando a importância da ação do Estado em tempos de crise e permitindo a consolidação última dos preceitos abrigados na Constituição Cidadã de 1988.

Referências

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Quatro tetos e um funeral: O novo arcabouço fiscal e o projeto social-liberal do ministro Haddad. **NOTA 21 DO CECON**, CECON, v. 1, n. 1. Abril 2023. Disponível em: <https://www3.eco.unicamp.br/images/arquivos/nota-cecon/nota-do-cecon-21-23395ab8.pdf> Acesso em: 29/11/2024.

CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.

CARVALHO, Fernando J. Cardim de et al. **E22: Economia monetária e financeira: teoria e política**. 9. reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

FERRARI FILHO, Fernando; TERRA, Fábio. **As disfunções do capitalismo na visão de Keynes e suas proposições reformistas**. Revista de Economia Contemporânea 15 (2011): 271-295.

FILGUEIRAS, L. **História do Plano Real**. São Paulo: Boitempo, 2006.

KEYNES, John Maynard. **The Collected Writings of John Maynard Keynes**. Volume 24: The General Theory and After: Defense and Development. Edited by Donald Moggridge. London: Macmillan for the Royal Economic Society, 1971. 646 p.

SHAPING the Post-War World: Employment and Commodities. *In*: JOHNSON, Elizabeth; MOGGRIDGE, Donald (org.). **The Collected Writings of John Maynard Keynes**. Cambridge University: Cambridge University Press, 2012. v. 27, ISBN 9781107651562.

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

ROSSI, Pedro. **Brasil em disputa: Uma nova história da economia Brasileira**. São Paulo: Crítica, 2024.