

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO**  
**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E**  
**ATUÁRIAm,**  
**DEPARTAMENTO DE ECONOMIA**

**Matheus de Assis Gonçalves Pereira**

**POLÍTICA FISCAL, TETO DE GASTOS E OS IMPACTOS NO**  
**DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL BRASILEIRO**

**Monografia de Bacharelado em Ciências Econômicas**

São Paulo

2022

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO**  
**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E**  
**ATUÁRIA**  
**DEPARTAMENTO DE ECONOMIA**

**Matheus de Assis Gonçalves Pereira**

**Monografia submetida à apreciação da banca examinadora do Departamento de Economia como exigência parcial para obtenção do grau de bacharel em Ciências Econômicas. Elaborada sob orientação dos professores doutores Jorge Alano e Antônio Corrêa de Lacerda.**

São Paulo

2022

## LISTA DE ABREVIATURAS

Y – Produto da Economia

C – Consumo das Famílias

G – Gasto do Governo

I – Investimentos

NX – Resultado do Setor Externo

PIB – Produto Interno Bruto

MMT – *Monetary Modern Theory*

ARRA – *American Recovery and Reinvestment Act*

BEA – *U.S. Bureau of Economic Analysis*

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

FHC – Fernando Henrique Cardoso

Selic – Taxa Básica de Juros

Copom – Comitê de Política Monetária

COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

REFIS – Programa de Recuperação Fiscal

EC – Emenda Constitucional

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

SNS – Sistema Nacional de Saúde

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina

SUS – Sistema Universal de Saúde

RCL – Receita Corrente Líquida

## **RESUMO**

Esta monografia busca examinar a literatura teórica a respeito da política fiscal, as evidências internacionais de que uma política fiscal expansionista pode ser favorável para a o crescimento e desenvolvimento socioeconômico, e como o Teto de Gastos pode impactar, sob diferentes esperas, o Brasil. Para isso, o primeiro capítulo elucida diferentes aspectos teóricos da política fiscal, como os enunciados keynesianos, neoclássicos e até mais heterodoxos, como os da teoria monetária moderna. O segundo mostra, sob diferentes indicadores, a história fiscal recente do Brasil, culminando nas razões pelas quais se justificou a adoção de um teto de gastos. Já o terceiro, analisa quais os impactos desse ajuste fiscal no brasil sob a ótica da educação, saúde, mercado financeiro e investimentos, com objetivo de traçar uma conclusão referente aos impactos do teto de gastos no desenvolvimento socioeconômico brasileiro.

Palavras-chave: Política Fiscal. Teto de Gastos. Desenvolvimento Socioeconômico.

## ABSTRACT

*This monograph seeks to examine the theoretical literature on fiscal policy, the international evidence that an expansionary fiscal policy can be favorable for socioeconomic growth and development, and how the Spending Ceiling can impact, under different expectations, Brazil. For this, the first chapter elucidates different theoretical aspects of fiscal policy, such as Keynesian, neoclassical and even more heterodox statements, such as those of modern monetary theory. The second shows, under different indicators, the recent fiscal history of Brazil, culminating in the reasons why the adoption of a spending ceiling was justified. The third analyzes the impacts of this fiscal adjustment in Brazil from the perspective of education, health, financial market and investments, with the objective of drawing a conclusion regarding the impacts of the spending ceiling on Brazilian socioeconomic development.*

Keywords: Fiscal Policy. Expense Ceiling. Socioeconomic Development.

## SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Introdução.....</b>  | <b>7</b>  |
| <b>1. A Teoria e As Evidências Internacionais.....</b>                        | <b>9</b>  |
| 1.1 Modelo Keynesiano Tradicional.....  | 9         |
| 1.2 Austeridade Fiscal e o Neoliberalismo.....                                | 15        |
| 1.3 <i>Monetary Modern Theory (MMT)</i> .....                                 | 18        |
| 1.4 O Caso dos Estados Unidos: ARRA.....                                      | 22        |
| 1.5 O Caso da Coréia do Sul: Modelo de Desenvolvimento.....                   | 26        |
| <b>2. O Contexto Histórico da Política Fiscal Brasileira.....</b>             | <b>32</b> |
| 2.1 Governo Fernando Henrique Cardoso.....                                    | 33        |
| 2.2 Governo Luis Inácio Lula da Silva.....                                    | 37        |
| 2.3 Governo Dilma Rousseff.....   | 42        |
| <b>3. O Teto de Gastos e o Desenvolvimento Socioeconômico Brasileiro.....</b> | <b>50</b> |
| 3.1 Justificativas para a Implementação do Teto de Gastos.....                | 50        |
| 3.2 Efeitos do Teto de Gastos no SUS.....                                     | 54        |
| 3.3 Efeitos do Teto de Gastos na Educação Pública.....                        | 57        |
| 3.4 Efeitos do Teto de Gastos para o Mercado Financeiro.....                  | 59        |
| 3.5 Teto de Gastos e os Investimentos.....                                    | 61        |
| <b>Conclusão .....</b>  | <b>63</b> |
| <b>Referências Bibliográficas.....</b>  | <b>65</b> |

## INTRODUÇÃO

O problema das contas públicas de um país é uma preocupação recorrente das autoridades governamentais mundo à fora. Existe uma diferença de análise tomada como certa pela maioria dos agentes financeiros mundiais entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, isto é, países desenvolvidos endividados, ou com uma situação fiscal “apetada” são alvo de certa leniência, enquanto países em desenvolvimento, como no caso do Brasil, precisam ter um controle muito maior sobre suas finanças.

Tomando isso como base, em 2015, quando o governo brasileiro começou a registrar déficits primários, foi tomada a decisão de iniciar um ajuste fiscal, para controle dos gastos, volta gradual da criação de superávits, melhorar a confiança dos investidores e manter certa estabilidade em variáveis chaves da economia, como taxa de juros, câmbio e inflação. Em continuidade a esse processo, foi aprovada em 2016, passando a vigorar em 2017, a EC 95, o Teto de Gastos Públicos, que congelava os gastos do governo por 20 anos, somente com possibilidade de aumento acompanhando a inflação acumulada de julho do ano anterior, até junho do ano corrente.

Com isso, diversas frentes de gastos do governo, como investimentos, gastos com saúde e educação, por exemplo, tiveram suas rubricas reduzidas. Isso trouxe um efeito prejudicial para a economia brasileira ao longo de 2017, 2018 e 2019, além de dificultar o trabalho das autoridades ao longo da pandemia do Covid-19 em 2020 e 2021. O Teto de Gastos passou, inclusive, a não ser mais compatível com a necessidade de gastos ao longo da pandemia e foi até modificado em 2021.

Além de verificar os efeitos notados até hoje, também existe a necessidade de entender quais os possíveis efeitos para o desenvolvimento econômico brasileiro no futuro. Com investimentos em educação e saúde decrescentes, é quase impossível aumentar de forma significativa a qualidade de vida da população, assim como melhorar a produtividade da economia brasileira. Grande parte das economias desenvolvidas tiveram fortes investimentos no setor educacional e tecnológico, por exemplo.

Os investimentos públicos, que também sofreram muito desde o início do ajuste fiscal, também são importantes para o desenvolvimento econômico, pois melhoram a qualidade de vida da população por meio dos investimentos em infraestrutura, estimulam a demanda agregada via multiplicador fiscal e criam um ambiente favorável para o desenvolvimento industrial e empresarial, no devido tempo.

Portanto, com todas essas frentes prejudicadas, as perspectivas para o desenvolvimento brasileiro não são boas. Não se deferente um descontrole de gastos públicos, mas é fato que cortes e congelamentos nessa magnitude podem ter efeitos catastróficos para a economia no curto e longo prazo, e a parcela da população que mais sofre com isso são os mais pobres.

# Capítulo 1: A Teoria e As Evidências Internacionais

## 1.1 Modelo Keynesiano Tradicional

A “revolução keynesiana” ganhou muito espaço da formulação de política econômica no pós-guerra e teve como ponto de partida a publicação da Teoria geral do emprego, juros e da moeda de John M. Keynes, lançado em 1936. A partir desse trabalho, vários desenvolvimentos teóricos se seguiram e resultaram em várias recomendações de política econômica.

Um desses desenvolvimentos mais importantes é a discussão sobre o impacto da política fiscal na demanda agregada, ou do multiplicador fiscal, como ficou mais conhecido. O multiplicador fiscal é afetado por todas as esferas da economia, sendo endógeno ao comportamento do consumo, do mercado de trabalho, da política monetária, do grau de abertura da economia, entre outros aspectos econômicos. Assim, discutir o multiplicador fiscal significa observar toda a estrutura dos modelos macroeconômicos.

O ponto chave da teoria keynesiana no âmbito fiscal é o entendimento do multiplicador fiscal.

The fundamental psychological law, upon which we are entitled to depend with great confidence both a priori from our knowledge of human nature and from detailed facts of experience, is that men are disposed, as a rule and the average, to increase their consumption as their income increases, but not by as much as the increase in their income (KEYNES, 2013, p 96)

Esse trecho da obra de Keynes fundamentou vários aspectos do modelo básico keynesiano. Keynes mostrou a definição do comportamento do consumo como uma função da renda disponível, mas em uma proporção menor que a unidade, o que significa dizer que à medida em que a renda cresce o consumo também cresce, mas em uma proporção menor:

$$C = cY^d \quad (1)$$

onde,  $C$  é o consumo,  $c < 1$  é a propensão marginal a consumir e  $Y^d$  é a renda disponível, que já considera a renda descontada de tributos pagos.

A função consumo, tal como definida antes, permite estudar o multiplicador fiscal em sua versão mais simples. Considerando que o PIB ( $Y$ ), pela ótica da demanda, é definido

como a soma do consumo privado e público ( $C+G$ ), investimentos ( $I$ ) e exportações ( $NX$ ), temos respectivamente a seguinte identidade:

$$Y = C + G + I + NX \quad (2)$$

Basta substituir (1) e (2), considerando que em equilíbrio a renda é igual à demanda, é possível obter a seguinte relação:

$$(1-c)Y = G + I + NX - cT \quad (3)$$

Portanto, é possível auferir que o multiplicador fiscal no modelo keynesiano básico é:

$$\frac{\Delta Y}{\Delta G} = \left( \frac{1}{1-c} \right) \quad (4)$$

que por sua vez é maior do que a unidade, pois  $c < 1$ . Como exemplo, se  $c = 0,8$ , o multiplicador fiscal é 5. Se  $c = 0,5$ , o multiplicador fiscal é 2.

O raciocínio do multiplicador é que ao aumentar os gastos do governo, a renda sobe e esse aumento de renda gera um crescimento da renda disponível dos indivíduos que estimula o consumo em proporção  $c$ .

Essa orientação basicamente defende que o gasto público, em última instância, ocasiona crescimento econômico, aumento da demanda agregada e conseqüentemente melhora dos indicadores econômicos, principalmente em períodos de crise. É possível dizer que um dos aspectos mais importantes do paradigma keynesiano foi a reorientação da visão dos economistas a respeito do papel da política fiscal na economia (PIRES, 2017, p. 85).

### **1.1.2 Efeito *crowding out* e efeito riqueza**

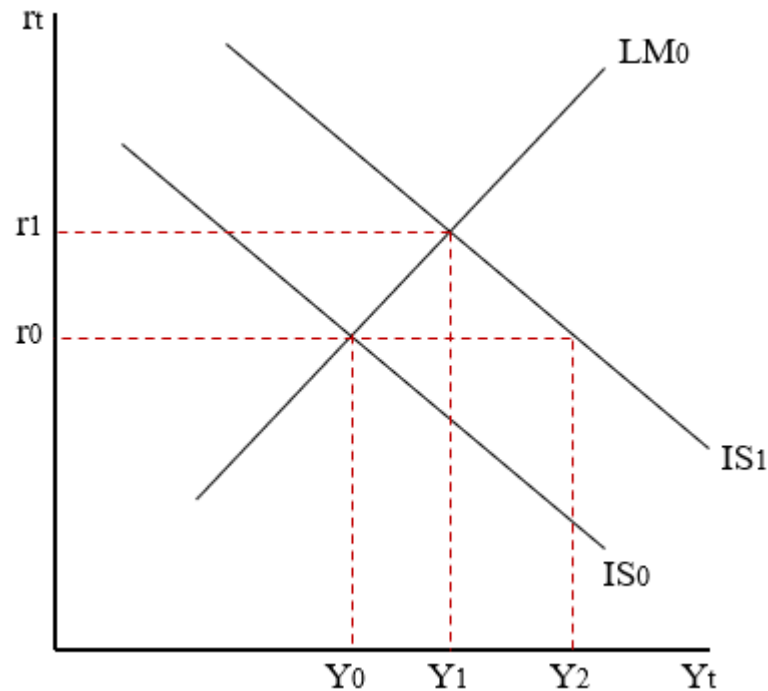
Antes das contribuições de Keynes, a visão entre os economistas era a de que a política fiscal era ineficaz. A avaliação era a de que quando o governo aumentava seus gastos, o setor privado reduzia sua demanda em um montante equivalente de forma que o impacto líquido seria zero (PIRES, 2017, p. 85).

Esse efeito é conhecido como *crowding out* e decorre basicamente da aplicação da Lei de Say. Quando a economia se encontra em pleno emprego, todo o aumento de gastos do governo apenas desloca a demanda privada sem alteração da demanda agregada total. Um experimento econômico realizado com base nessa premissa, e que se frustrou, foi a tentativa de equilíbrio do orçamento durante a crise de 1929 tentada pelo presidente norte-americano Herbert Hoover por meio do então secretário do Tesouro, Andrew Mellon. (PIRES, 2017, p. 85).

Essa visão foi rompida com o entendimento de que a economia não opera sempre em pleno emprego. A teoria keynesiana mostra que como os salários são rígidos, a economia não se ajusta automaticamente às mudanças na demanda agregada e alguns recursos produtivos ficam ociosos (SAWYER, 2009, apud PIRES, 2017, p. 87).

Portanto, a discussão se dá em torno da relevância do efeito *crowding out* para medir a eficácia da política fiscal. Se mostram necessárias algumas alterações no modelo keynesiano para visualização gráfica do efeito *crowding out*. A primeira alteração é na função investimento, que passa a depender de forma inversa da taxa de juros, portanto com o aumento da taxa de juros, o investimento privado é desestimulado e decai. A segunda alteração se dá na inclusão da demanda por moeda, que é afetada negativamente pela taxa de juros e positivamente pela demanda agregada. Essa caracterização é conhecida como IS-LM (HICKS, 1937, apud PIRES, 2017, p. 88). Por fim, também se considera a taxa nominal de juros igual a taxa real, isto é, sem pressões inflacionárias. No gráfico 1 é possível observar a representação gráfica do modelo IS-LM:

**Gráfico 1 – Representação do modelo IS-LM**



Fonte: Elaboração do autor, 2022

Primeiramente, observa-se o ponto de equilíbrio em  $(Y_0, r_0)$ . Um processo expansionista do governo de magnitude  $(G_1 - G_0)$  desloca a curva  $IS_0$  para a direita, na direção de  $IS_1$ . O ponto de equilíbrio, portanto, se altera para  $(Y_1, r_1)$ , em que a demanda agregada e a taxa de juros são mais elevadas, isto é, existe pressão por uma taxa de juros mais contracionista. (PIRES, 2017, p. 86).

O multiplicador fiscal, nesse caso, é dado por  $(Y_1, r_0) / (G_1 - G_0)$ , ou seja, o quanto foi adicionado ao produto final  $Y_1$ , considerando o aumento de gastos do governo. Para dimensionar o efeito *crowding out*, é preciso denotar o ponto  $(Y_2, r_0)$ , em que a expansão fiscal não resulta em um aumento da taxa de juros, ou não causa inflação, e o efeito *crowding out* é medido pela diferença  $Y_2 - Y_1$ .

A intuição para esse efeito é que a expansão fiscal eleva a demanda agregada. Para manter a demanda por moeda constante, a taxa de juros deve subir. O aumento da taxa de juros leva à redução do investimento que compensa parcialmente a expansão da demanda (PIRES, 2017, p. 88).

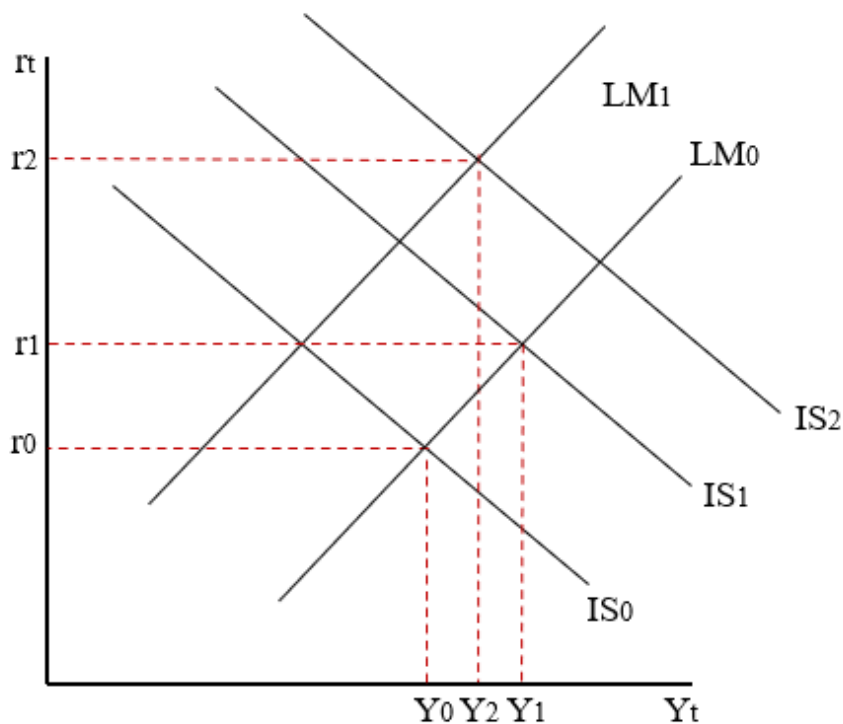
O que se debate são as questões empíricas associadas ao modelo. O quanto as taxas de juros responderão à maior demanda por moeda e a medida da queda do investimento em

razão do aumento das taxas de juros acabam por determinar a o grau de eficácia da política fiscal.

A segunda modalidade de *crowding out* é dada pelo efeito riqueza. Esse efeito decorre do aumento de riqueza privada decorrente da emissão de dívida que foi realizada para financiar a expansão fiscal. De acordo com o economista Manoel Carlos de Castro Pires, do IBRE-FGV, com o aumento da dívida, as famílias se sentem mais ricas, e expandem o consumo, elevando ainda mais a demanda agregada. Com isso, a taxa de juros deve se elevar mais ainda, retraindo adicionalmente os investimentos. Essa combinação de efeitos resulta em um novo nível de renda de equilíbrio com taxas de juros mais elevadas.

Em termos gráficos, o efeito riqueza significa um novo deslocamento da curva IS para a direita, de  $IS_1$  para  $IS_2$ , resultante do aumento do consumo. Além disso, a depender da política monetária adotada pelo banco central, pode haver um deslocamento da curva LM para a esquerda, de  $LM_0$  para  $LM_1$ . O resultado depende da elasticidade dos juros à demanda por moeda e da elasticidade do consumo à riqueza (SILBER, 1970, apud PIRES, 2017, p. 92).

**Gráfico 2 – Representação do efeito riqueza**



Fonte: Elaboração do autor, 2022

Os resultados obtidos em modelos keynesianos levaram a uma crença generalizada no poder da política fiscal para estimular o crescimento no curto prazo. O economista Lawrence Klein (1947, apud BRESSER-PEREIRA, p. 3) ficou famoso nos anos de 1960 nos Estados Unidos, por desenvolver um modelo keynesiano para a economia norte-americana. A conclusão foi de que a política fiscal era mais eficaz que a política monetária para estabilizar a demanda agregada. Com todo o debate gerado durante a administração Johnson nos EUA, a política fiscal keynesiana começou a ser associada a uma política de déficits orçamentários e que a ausência de análise sobre os efeitos do endividamento poderia limitar a análise dos seus efeitos.

De certa forma, concordando com essa limitação, Tobin (1982, apud PIRES, 2017, p. 95) apresentou uma crítica importante aos modelos keynesianos na época, observando que esses modelos subestimavam o papel da dívida pública:

I referred to charges that standard macro models neglect “the budget government constraint” and therefore come to incorrect conclusions on the effects of fiscal policy. True enough, no equation for the government budget appears in a standard IS/LM model; whether it’s omission is a source of error is another question (TOBIN, p. 74, apud PIRES, 2017, p. 95)

Portanto, em determinado momento, do ponto de vista de uma economia positiva, uma discussão relevante seria como a política fiscal deveria funcionar. Qual a melhor forma de se conduzir a política fiscal?

Jan Kregel (1985, apud PIRES, 2017, p. 105) em uma defesa bastante esclarecedora do keynesianismo argumentou que o orçamento deveria ser equilibrado no longo prazo e que déficits deveriam ser transitórios e utilizados apenas para financiar projetos de investimentos públicos que pudessem estimular o crescimento de longo prazo da economia. Essa recomendação, atualmente, é chamada de regra de ouro da política fiscal e sua aplicação e resultados foram discutidos durante a experiência do Reino Unido.

Para concluir, é possível afirmar que o arcabouço keynesiano contribuiu com uma orientação de que a política fiscal deveria ser utilizada como instrumento de política econômica para administrar ciclos econômicos, mesmo considerando alguns elementos atenuadores como o efeito *crowding out* e o efeito riqueza.

Esse arcabouço teve um profundo impacto na forma de pensar economia e política econômica durante muito tempo. Após um processo de estagflação na economia norte-americana, nos anos 1970, os modelos keynesianos se viram em dificuldade de fazer

recomendações de política. Ao final, as orientações keynesianas ficaram caricaturadas como geradoras de déficits persistentes e excessivos.

Possivelmente, essa caricatura vem da própria omissão dos modelos keynesianos com a questão da dívida (PIRES, 2017, p.107). Apesar do paradigma keynesiano ter perdido espaço no debate econômico após a década de 1970, é possível afirmar que com o advento da crise financeira internacional de 2008, muitos dos seus elementos foram trazidos de volta para o debate e novos desenvolvimentos foram feitos como forma de responder a uma situação de extrema criticidade.

## 1.2 Austeridade Fiscal e Neoliberalismo

Com o passar dos anos, conforme falado anteriormente, as ideias econômicas de Keynes começaram a entrar em desuso e suas orientações, de certa forma, não faziam mais parte do *mainstream*. Com isso, a forma como a sociedade e os *policymakers* interpretam a noção de equilíbrio orçamentário tem sofrido relevantes transformações, ademais a visão dominante entre os economistas ortodoxos lembra a citação de Adam Smith, de 1776: “*What is prudence in the conduct of every private Family, can scarce be folly in that of a great Kingdom*” [Apud Buchanan e Wagner (1977, p.7)]. Em linha com essa orientação, os liberais do século XX difundiram na sociedade a ideia de que o governo deveria se comportar como uma família, não gastando mais do que arrecada.

A austeridade fiscal pode ser definida como uma política de ajuste da economia fundada na redução dos gastos públicos e do papel do Estado em suas funções de indutor do crescimento econômico e promotor do bem-estar social (ROSSI, 2019, p.1). O tema da austeridade ganhou destaque após a crise internacional de 2008. Na Inglaterra, enquanto o líder conservador David Cameron proclamou que o país entrava na Era da Austeridade, o debate econômico dividiu-se entre defensores e críticos da medida. Com o aprofundamento da crise na Europa, e a imposição de planos de austeridade a países da periferia, cresceram os movimentos “antiausteridade”, assim como o debate acadêmico em torno do tema (ROSSI, 2019, p.1).

Os argumentos em defesa da austeridade econômica vêm de longa data e remetem a pensadores pré-modernos como Aquino e Aristóteles. Tais argumentos estão associados à discussão sobre o modo de vida e o manejo dos recursos do indivíduo e das famílias para uma “vida boa”. O termo austeridade também ganhou proeminência nas grandes guerras mundiais,

quando é apropriado por um discurso do governo norte-americano que buscou legitimar o racionamento e a regulação do consumo privado em prol da mobilização dos recursos da sociedade para o esforço de guerra. (SCHUI, 2014, apud ROSSI, 2019, p.1)

No imediato pós-guerra, a austeridade continuou em voga por conta da necessidade de priorizar a reconstrução de países que foram destruídos, as exportações, os investimentos, e o provimento de bens públicos em detrimento do consumo privado (ZWEINIGER-BARGIELOWSKA, 2000, apud ROSSI, 2019, p.1). Nesse contexto, o discurso da austeridade não estava ligado à redução do gasto público, mas, pelo contrário, tratava-se de conter o consumo privado para que o governo pudesse atuar fortemente na alocação de recursos.

### **1.2.1 A Lógica da Austeridade Fiscal**

A defesa da austeridade fiscal sustenta que, diante de uma desaceleração econômica e de um aumento da dívida pública, o governo deve realizar um ajuste fiscal, preferencialmente com corte de gastos públicos em detrimento de aumento de impostos. Esse ajuste teria efeitos positivos sobre o crescimento econômico ao melhorar a confiança dos agentes na economia. Ou seja, ao mostrar responsabilidade em relação às contas públicas, o governo ganha credibilidade com os agentes econômicos e, diante da melhora nas expectativas, a economia passa por uma recuperação decorrente do aumento do investimento dos empresários, do consumo das famílias e da atração de capitais externos. A austeridade teria, portanto, a capacidade de reequilibrar a economia, reduzir a dívida pública e retomar o crescimento econômico. (ROSSI, 2019, p.1).

Esses pressupostos são contrários ao que propõe John M. Keynes (1937, apud ROSSI, 2019, p.2) para quem, essa disputa por recurso entre o setor privado e o setor público, depende do ciclo econômico. Para Keynes, é no boom e não na crise que o governo pode cortar gastos, nos casos de excesso de demanda na economia. E o raciocínio do autor é bastante intuitivo: na crise, como os recursos da sociedade estão subempregados, o aumento do gasto público gera crescimento e emprego, enquanto nos momentos de boom, os gastos públicos teriam efeito menor sobre a atividade econômica, dado que o setor privado estaria atuando de forma expansionista. Ou seja, quando a economia está aquecida, o corte do investimento em uma obra pública, por exemplo, pode não ter um efeito tão negativo na economia, uma vez que a empresa que seria contratada pelo governo poderá ser contratada por outra pessoa ou empresa privada. Da mesma forma, a redução das transferências sociais

pode ter impactos distributivos negativos, mas não necessariamente contracionistas. Já o mesmo não ocorre quando há escassez de demanda, desemprego e excesso de capacidade ociosa na economia. Nesse caso, a demanda pública aumenta renda e emprego. (ROSSI, 2019, p.1).

Além de gerar retração econômica, a austeridade ainda pode piorar a situação fiscal. Em uma economia em crise, a austeridade pode gerar um círculo vicioso em que o corte de gastos reduz o crescimento, o que deteriora a arrecadação e piora o resultado fiscal, levando a novos cortes de gastos. Ou seja, em um contexto de crise econômica, a austeridade é contraproducente e tende a provocar queda no crescimento e aumento da dívida pública, resultado contrário ao que se propõe.

### **1.2.1 O Fator Confiança Dentro da Austeridade Fiscal**

O pressuposto teórico para o sucesso das políticas de austeridade é o aumento da confiança dos agentes privados. A austeridade é o instrumento e a solução para restaurar a confiança do mercado o que, por sua vez, seria causadora de crescimento econômico. Na retórica austera, a busca pela confiança do mercado é muito presente, tanto no exterior como no Brasil. São inúmeros os exemplos em que a equipe econômica evoca esse tema como justificativa para cortes de gastos como em 2016, quando Henrique Meirelles estabelece que o “desafio número 1” é a retomada da confiança (REDAÇÃO, 2016, p.1) ou em 2015, quando Joaquim Levy declara que “alcançar essa meta será fundamental para o aumento da confiança na economia brasileira” (MARTELLO, 2014, p.1). Ou, ainda, em 2018, quando Michel Temer cita “confiança” como palavra-chave que permite a retomada do crescimento econômico no país (AQUINO, 2018, p.1).

A literatura mostra evidências de que os países que mais aplicaram a austeridade foram os que menos cresceram (KRUGMAN, 2015, apud ROSSI, 2019, p.3). Na mesma linha, Skidelsky e Fraccaroli (2017, apud ROSSI, 2019, p.3) mostram que a confiança acompanha o desempenho econômico e que austeridade não aumenta, mas diminui a confiança ao gerar recessão.

Nesse sentido, também é intuitivo pensar por que um ajuste fiscal não necessariamente melhora a confiança. Um empresário não investe porque o governo faz ajuste fiscal, e sim quando há demanda por seus produtos e perspectivas de lucro. Nesse ponto, a contração do gasto público em momentos de crise não aumenta a demanda, ao contrário, essa contração reduz a demanda no sistema. Em uma grave crise econômica, quando todos os elementos da

demanda privada (o consumo das famílias, o investimento e a demanda externa) estão desacelerando, se o governo contrair a demanda pública, a crise se agrava.

Na retórica da austeridade é muito comum a comparação do orçamento público com o orçamento doméstico. Assim como uma família, o governo não deve gastar mais do que ganha. Logo, diante de uma crise e de um aumento das dívidas, deve-se passar por sacrifícios e por um esforço de poupança. No caso brasileiro, é comum a análise de que os excessos (de gastos sociais, de aumento de salário-mínimo, de intervencionismo estatal etc.) estão cobrando os sacrifícios necessários.

No entanto, essa comparação entre o orçamento público e o familiar não é apenas parcial e simplificadora, mas essencialmente equivocada. Isso porque desconsidera três fatores fundamentais. O primeiro é que o governo, diferentemente das famílias, tem a capacidade de definir o seu orçamento. A arrecadação de impostos decorre de uma decisão política e está ao alcance do governo, por exemplo, tributar pessoas ricas ou importações de bens de luxo, para não fechar hospitais. Ou seja, enquanto uma família não pode definir o quanto ganha, o orçamento público decorre de uma decisão coletiva sobre quem paga e quem recebe, quanto paga e quanto recebe. (ROSSI, 2019, p. 4)

O segundo fator que diferencia o governo das famílias é que, quando o governo gasta, parte dessa renda retorna sob a forma de impostos. Ou seja, ao acelerar o crescimento econômico com políticas de estímulo, o governo está aumentando também a sua receita. Como visto, o gasto público em momentos de crise econômica, principalmente com alto desemprego e alta capacidade produtiva ociosa, incentiva/promove a ocupação da capacidade, reduz o desemprego e gera crescimento. Por fim, o terceiro fator não é menos importante: as famílias não emitem moeda, não têm capacidade de emitir títulos em sua própria moeda. Já o governo faz tudo isso. (ROSSI, 2019, p. 4)

Portanto, a metáfora que compara os orçamentos público e familiar é dissimulada e desvirtua as responsabilidades que a política fiscal tem na economia, em suas tarefas de induzir o crescimento e amortecer os impactos dos ciclos econômicos na vida das pessoas. A administração do orçamento do governo não somente não deve seguir a lógica do orçamento doméstico, mas deve seguir a lógica oposta. Quando as famílias e empresas contraem o gasto, o governo deve ampliar o gasto de forma a contrapor o efeito contracionista do setor privado.

### **1.3 Teoria Monetária Moderna (*Modern Monetary Theory*)**

A Teoria Monetária Moderna (*Modern Monetary Theory* - MMT) se destacou em meados de 2019 em meio a discussões de grandes projetos de gastos públicos, como o “*Green New Deal*”, garantias de emprego público e sistema de saúde (*Medicare*) para todos nos Estados Unidos. Os promotores desses projetos argumentavam que a MMT seria capaz de atestar que “déficits não importam” e que a dívida nacional não é um fardo para as gerações futuras (MUELLER, 2019, p. 2).

Os fundamentos mais básicos da MMT não são alvo de grande debate, uma vez que suas posições são consenso na contabilidade macroeconômica. Não se discute que a emissão da moeda corrente de um determinado país não enfrente restrições financeiras e que um déficit no setor público tenha sua contrapartida no superávit financeiro dos outros setores da economia. Há concordância, também na teoria econômica, de que uma economia enfrenta restrições para sua expansão pelos limites de sua capacidade produtiva dados pela escassez dos fatores de produção (MUELLER, 2019, p. 3).

Além dessa concordância, no entanto, a MMT afirma fornecer uma teoria única de uma economia baseada em moeda emitida pelo Banco Central e crédito. O dinheiro, na perspectiva da Teoria Monetária Moderna, não surge espontaneamente no mercado (MENGER, 1892, apud VAZ-CURADO, 2019, p. 5) e não serve primeiramente como meio de pagamentos, mas é uma criação do Estado e sua primeira função é servir de pagador de dívidas.

A origem dessa ideia se encontra no chamado “cartalismo” de Friedrich Knapp (1924, apud MUELLER, 2019, p. 5). Essas ideias influenciaram Keynes em sua Teoria Geral (1936), que, no entanto, advertiu contra a negligência da inflação e das ameaças de déficits governamentais permanentes. Para posições políticas, como “déficits não importam”, a MMT não pode reivindicar John Maynard Keynes como seu ancestral. Sua origem repousa no ramo radical e “híbrido” dos keynesianos, mais notavelmente no protagonista do Pós-Keynesianismo, Michal Kalecki (MUELLER, 2019, p. 5).

No Brasil, a grave crise financeira nos anos de 2015 e 2016 escancarou a fragilidade das políticas econômicas da última década. Com a lei que impõe um teto aos gastos públicos, aprovada em 2016, e o projeto sobre a reforma da previdência em 2019, a política fiscal e a trajetória da dívida pública estão no centro do debate brasileiro. Nesse contexto, a MMT veio a público com a proposta de que o governo não deve se preocupar com restrições financeiras (RESENDE, 2019).

### **1.3.1 Fundamentos teóricos da MMT**

Intuitivamente, um governo pode financiar seu déficit e gastar mais do que ganha como receita, não apenas vendendo títulos, mas também emitindo dinheiro. O financiamento de uma parte dos gastos do governo através da emissão da moeda de uma nação é bem conhecido na economia, onde é discutido sob o conceito de “senhoriagem” (WRAY, 2002, apud MUELLER, 2019, p. 9).

No entanto, os defensores do *MMT* vão um passo além, alegando que os impostos e as vendas de títulos estão por trás disso. A emissão de uma moeda "soberana" não apenas cobriria os déficits orçamentários, mas também financiaria o setor priva/; do. A dívida pública equivale aos ativos financeiros do setor privado. Além disso, como não há teto para a emissão de nova moeda pelo governo, também não há teto fiscal para os gastos do governo. Os proponentes do *MMT* entendem a tributação não como uma ferramenta necessária para financiar os gastos públicos, mas como um meio de controle macroeconômico, uma ferramenta para absorver o excesso de criação de moeda quando necessário. (MUELLER, 2019, p. 5).

De um lado, as finanças saudáveis pregam que o governo mantenha seu orçamento equilibrado para evitar a elevação da taxa de juros e o afastamento do setor privado (VIEIRA FILHO, 2017). Do outro lado, as finanças funcionais defendem que o governo use a política fiscal de maneira flexível, para manter o pleno emprego e controlar a inflação. A *MMT* entende que o governo é o “emissor de moeda” por um lado, e as famílias e empresas como “usuários de moeda” por outro. Como o governo federal não está limitado por restrições financeiras, pode usar a dívida pública para levar o país ao seu potencial máximo de capacidade e mesmo cumprir demandas sociais. Desta visão teórica, é possível chegar à conclusão de que “é possível ter um pleno emprego sem causar inflação” (WRAY, 1999, p. 8).

Com base na equação macroeconômica para demanda agregada com os componentes consumo (C), investimento (I), governo (G) e exportações líquidas (NX) e uso de renda para consumo (C), pagamento de impostos (T) e poupança (S), o equilíbrio macroeconômico de uma economia aberta com a atividade do Estado se torna:

$$(I_{PR} - S_{PR}) + (G - T) + (EX - 1) = 0$$

Caso não haja saldos de contas externas, a equação é reduzida a:

$$(S_{PR} - I_{PR}) = (G - T)$$

Logo, gastos do governo (G) que excedem a receita tributária (T) têm como contraparte um excesso equivalente de poupança privada ( $S_{PR}$ ) sobre investimento privado ( $I_{PR}$ ):

$$(S_{PR} > I_{PR}) \leftrightarrow (G > T)$$

Portanto, essa resultante seria a “prova” de que um déficit do governo ( $G > T$ ) é automaticamente autofinanciado porque necessariamente vem com um excesso de poupança no setor privado ( $S_{PR} > I_{PR}$ ).

A partir disso, o principal argumento da *MMT* é que os emissores de moeda com curso legal não enfrentam restrições financeiras e, portanto, não há restrições inerentes à dívida pública. Os defensores do *MMT* reconhecem que gastos excessivos podem levar à inflação. No entanto, em vez de ver um problema com a oferta de moeda, eles sugeriram que qualquer excesso de demanda poderia ser desviado por meio de contribuições e política tributária. Como o governo tem poder sobre o dinheiro, ele pode gastar à vontade sem enfrentar restrições financeiras, então a questão da tributação fica em segundo plano como forma de financiar os gastos públicos.

Os representantes da *MMT* argumentam que a relação causal vai do déficit do setor público à poupança (MOSLER, 2010, apud MUELLER, 2019, p. 6). A equação básica desta teoria diz que um déficit do setor público, *ceteris paribus*, implica o equivalente em poupança nacional. Considerando a Teoria Monetária Moderna, o investimento cria a poupança pela qual é financiado. A teoria estipula que, no mercado de crédito de moeda fiduciária, os empréstimos criam depósitos. Em contraste à teoria convencional, os representantes da *MMT* enfatizam que não é necessário primeiro ter depósitos como resultado da poupança. Eles também argumentam que os déficits orçamentários não levam a uma taxa de juros mais alta, mas que em um mundo de moeda fiduciária pura, a taxa “natural” de juros seria zero. Para chegar a essa conclusão, a *MMT* parte das seguintes proposições:

- o governo detém o monopólio sobre a emissão de moeda fiduciária e, por isso, não precisa se comportar como uma entidade econômica privada;
- o valor da moeda decorre da sua utilidade para pagar impostos;
- o governo não precisa de moeda para gastar pois cria moeda em termos de dígitos, como unidades de conta que são usadas como moeda na economia;
- déficits orçamentários não são prejudiciais e, por meio deles, a moeda entra na economia e aumenta a poupança;

- tributação serve para desviar um excedente casual de demanda agregada;
- a inflação de preços é uma restrição à expansão monetária ilimitada;
- a fé em títulos do governo repousa sobre sua equivalência à moeda;
- as taxas de juros não são definidas pelos mercados, mas pelo governo.

#### 1.4 O caso dos Estados Unidos: A saída da crise de 2008.

Em dezembro de 2008, o presidente eleito Barack Obama, democrata, em conjunto com sua equipe de transição de governo encaminhou ao Congresso o *American Recovery and Reinvestment Act*. O ARRA foi um conjunto de medidas de estímulo à economia norte-americana para superar os efeitos da crise financeira de 2008 (CEA, 2014, apud PIRES, 2017, p. 7).

Uma característica importante do ARRA é a diversidade de instrumentos. Alguns objetivaram trazer alívio de curto prazo para economia por meio de corte de impostos e outras assistências temporárias capazes de manter o nível de renda da população estável. Outros instrumentos deveriam ter efeitos de longo prazo, tais como investimento. Nesse sentido, o ARRA foi a maior expansão fiscal da história americana ao injetar US\$ 787,2 bilhões na economia entre 2009-2019, segundo as projeções do *Congress Budget Office* (CBO) da época.

Entre os objetivos do ARRA, segundo disposto na lei, estão:

- Preservar e criar empregos;
- Prestar assistência às pessoas mais afetadas pela recessão;
- Viabilizar os investimentos necessários para aumentar a eficiência econômica estimulando avanços tecnológicos;
- Investir em transportes, proteção animal e outros setores de infraestrutura que proverão benefícios econômicos no longo prazo;
- Estabilizar o orçamento dos governos estaduais e locais.

Do ponto de vista da relevância econômica do programa, a expansão fiscal prevista para 2009 representou cerca de 2% do PIB de 2009, a previsão era 2,5% para 2010. Ao todo, portanto, a expansão fiscal prevista para o triênio 2009-11 equivalia a 5,5% do PIB médio do período (CEA, 2009).

Dentre as funções mais importantes destacam-se, pelo lado das despesas discricionárias: I – a função trabalho, educação e saúde com US\$ 71 bilhões; II – transporte, habitação e urbanismo com US\$ 61 bilhões; II – e o auxílio financeiro aos estados com US\$ 45 bilhões. Pelo lado das despesas obrigatórias; I – outra modalidade de auxílio aos estados de US\$ 90 bilhões; II – a devolução de créditos tributários de US\$ 73 bilhões e; III – assistência aos desempregados que totalizava US\$ 57 bilhões (PIRES, 2017, p. 8).

O plano também poderia ser dividido em três grupos, o primeiro que dizia respeito a aumento de dotações orçamentárias para auxílio de setores específicos, ampliação de despesas diretas do governo e perda de algumas receitas, também para manter a renda na economia e não com o governo naquele momento de recuperação econômica.

Dentre os setores, os que tiveram maior ampliação de dotações foram para manter as condições de emprego na população, o setor educacional e o de saúde, que são considerados como peças básicas dentro da lógica social norte americana (PIRES, 2017, p. 8).

A tabela abaixo nos mostra os principais setores e segmentos beneficiados com o auxílio fiscal:

**Tabela 1 – Setor Beneficiados com Auxílio Fiscal**

|   |                  |
|---|------------------|
| <b>Ampliação das dotações orçamentárias</b> | <b>308.481</b>   |
| - Agricultura                               | 26.431           |
| - Energia                                   | 50.775           |
| - Trabalho, educação e saúde                | 71.271           |
| - Transporte, habitação e urbanismo         | 61.051           |
| - Auxílio e estados                         | 53.600           |
| - Demais                                    | 45.353           |
| <b>Ampliação das despesas diretas</b>       | <b>266.958</b>   |
| - Créditos tributários                      | 73.763           |
| - Assistência para desempregados            | 57.264           |
| - Auxílio a estados                         | 90.042           |
| - Demais                                    | 45.889           |
| <b>Receitas</b>                             | <b>- 211.803</b> |
| <b>Ampliação do déficit</b>                 | <b>787.242</b>   |

Fonte: PIREs, 2009

### **1.4.1 As Avaliações do ARRA**

A questão chave de avaliações de políticas fiscal de estímulo a economia é estimar como seria o comportamento da economia, caso essas medidas não existissem (PIRES, 2017, p. 8). Diferentemente da ciência econômica, em outras ciências é possível mensurar efeitos com precisão em ambientes laboratoriais controlados.

Em economia não é possível criar uma situação artificial que seja capaz de mimetizar inteiramente uma situação real. Não sendo possível estabelecer o contrafactual, outros métodos são necessários. No caso do efeito macroeconômico de políticas fiscais, o conceito relevante é o que economistas chamam de multiplicadores fiscais que o medem o efeito o sobre o PIB do aumento dos gastos do governo ou da redução dos impostos. A teoria tradicional do multiplicador fiscal, como apresentado anteriormente na seção 1.1 dessa pesquisa, sugere que seu valor é maior do que 1, ou seja, que cada gasto fiscal adicional gera sobre o PIB um valor maior do que o inicialmente utilizado. (PIRES, 2017, p. 9)

Bernstein e Romer (2009, apud PIRES, 2017, p. 9) foram os primeiros a produzirem uma avaliação do ARRA, antes mesmo que o programa fosse aprovado no Congresso norte-americano. Os avaliadores assumiram algumas premissas, que não serão explorados nesta pesquisa, mas sim os resultados que foram obtidos a partir da avaliação do programa de estímulo fiscal.

A tabela abaixo mostra os resultados obtidos pelos autores, que basicamente mostravam os efeitos no PIB norte-americano assumindo um estímulo permanente de 1% do PIB.

#### **Tabela 2 – Multiplicadores Fiscais**

| <b>Trimestre</b> | <b>Gastos do governo</b> | <b>Redução de impostos</b> |
|------------------|--------------------------|----------------------------|
| 1                | 1,05                     | 0                          |
| 2                | 1,24                     | 0,49                       |
| 3                | 1,35                     | 0,58                       |
| 4                | 1,44                     | 0,66                       |
| 5                | 1,51                     | 0,75                       |
| 6                | 1,53                     | 0,84                       |
| 7                | 1,54                     | 0,93                       |
| 8                | 1,57                     | 0,99                       |
| 9                | 1,57                     | 0,99                       |
| 10               | 1,57                     | 0,99                       |
| 11               | 1,57                     | 0,99                       |
| 12               | 1,57                     | 0,99                       |
| 13               | 1,57                     | 0,99                       |
| 14               | 1,57                     | 0,99                       |
| 15               | 1,57                     | 0,99                       |
| 16               | 1,55                     | 0,98                       |

Fonte: PIRES, 2009

Com essas hipóteses, Bernstein e Romer chegam à conclusão de que com o ARRA, o PIB americano seria 3,7% menor no 4º trimestre de 2010 e que seriam gerados 3,675 milhões de empregos (conforme figura 7). Entre as principais recomendações do estudo, estão a necessidade do plano ser grande e amplo de forma a alcançar os indivíduos mais afetados pela crise.

**Tabela 3 – Setor Beneficiados com Auxílio Fiscal**

|                       | <b>PIB real (US\$ bilhões a preços de 2010)</b> | <b>Emprego</b>              |
|-----------------------|---|-----------------------------|
| Sem estímulo          | 11.770  | 133.876.000                 |
| Com estímulo          | 12.203  | 137.550.000                 |
| <b>Efeito do ARRA</b> | <b>Automento de 3,7%</b>                        | <b>Aumento de 3.675.000</b> |

Fonte: CBO, 2009

Dessa maneira, os resultados obtidos na época foram amplamente utilizados para justificar a proposta. Ao mesmo tempo, poucos estudos em economia foram objeto de tanta

controvérsia seja no meio político, seja no meio acadêmico. O debate gerado a partir desse estudo é digno de grandes debates históricos da macroeconomia (PIRES, 2017, p.11).

## **1.5 O caso da Coréia do Sul**

A Coréia do Sul, oficialmente conhecida como República do Coréia, ocupa a porção norte da Península Coreana. Ao norte é cercada pela Coréia do Norte, ao leste pelo Mar do Japão, ao sudeste e sul pelo Estreito da Coréia e, ao oeste pelo Mar Amarelo. Sua área total é de aproximadamente 98.500 quilômetros quadrados, o que equivale à área do estado brasileiro de Pernambuco. Sua população é de aproximadamente 45 milhões. (MASIERO, 2014, p.5).

O Estado da Coréia do Sul foi estabelecido em 1948 após anos de disputa entre a ocupação das forças americanas no Sul e os interesses da ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, no Norte. A capital e principal centro industrial do país, desde aquela época, é Seul.

A divisão da península coreana em 1945 produziu duas unidades econômicas distintas. O Norte detém a maioria dos recursos naturais e indústrias pesadas desenvolvidas durante a ocupação japonesa. O Sul tem mais recursos agrícolas e mão de obra, e seu desenvolvimento industrial inicialmente se concentrou na fabricação de bens de consumo de massa voltados para a exportação, especialmente indústrias de mão-de-obra intensiva, como têxteis, vestuário, calçados e alimentos. (MASIERO, 2014, p.5).

A economia sul coreana, tradicionalmente baseada na agricultura, tem demonstrado, desde os anos 60, grande dinamismo industrial. Uma série de planos econômicos foram iniciados em 1962 e orientaram o desenvolvimento da manufatura leve para a exportação. A ajuda econômica, naquela época, especialmente dos EUA e, mais tarde, do Japão, na forma de assistência técnica, foi importante para o crescimento econômico do país. Nos anos 70, foi empreendida a industrialização pesada, liderada pelos grandes conglomerados de propriedade familiar, levando a indústria coreana a produzir e exportar, logo a seguir, maquinaria elétrica, automóveis, navios, produtos químicos, semicondutores etc., em condições de grande competitividade. (MASIERO, 2014, p.8).

### **1.5.1 A Educação Como Fator Chave do Desenvolvimento**

As éticas religiosas ocidentais e ou orientais não podem ser responsabilizadas pelo excelente desempenho econômico deste ou daquele país. Países cristãos não protestantes,

como a França ou Itália ou mesmo o Brasil na época de seu “milagre econômico” também demonstram serem capazes de obter elevadas taxas de crescimento e mobilidade social baseados em conjunto distinto de variáveis. Uma delas, têm sido a grande ênfase à educação formal. Alice Amsden (1989, apud MASIERO, 2014, p. 10) diz que os países de industrialização tardia tendem a promover maiores facilidades de acesso à educação, superando o padrão existente nos primeiros anos de expansão industrial. Segundo ela, o que é importante notar é a proeminência da Coreia do Sul nesta área de progresso social.

Mesmo entre os países de industrialização tardia a Coreia tende a ultrapassar todos os índices de educação formal como o número de alunos matriculados em idade escolar, o percentual de engenheiros per capita etc. Não é somente a educação formal que contribui para o desenvolvimento da Coreia. A assistência técnica adquirida fundamentalmente do Japão, um país voltado para a aprendizagem e rápida industrialização, também tem contribuído para o processo. Por outro lado, Amsden acredita, países latino-americanos e a Índia que receberam assistência técnica da Inglaterra e Estados Unidos, considerados inventores e inovadores, não obtiveram a mesma herança e espírito de aprendizagem que os Coreanos. Parece existir consenso entre os estudiosos sobre a influência da educação formal e da assistência técnica no processo de desenvolvimento econômico sul coreano (MASIERO, 2014, p. 10)

Segundo Linsu Kim (1997, apud MASIERO, 2014, p. 15), ao final do período colonial japonês, em 1945, o analfabetismo girava em torno de 80% e somente 2% da população acima de 14 anos possuía o ensino secundário. A Coreia iniciou seu processo de modernização com baixos níveis de recursos humanos capacitados. Estes parecem ter iniciado seu entusiasmo pela educação quando os universitários foram isentos de participar da Guerra da Coreia. O percentual do orçamento total do governo destinado para a educação cresceu de 2.5 % em 1951 para 17 % em 1966 e 23% em 1995. Neste período a participação governamental no total dos gastos não foi maior que um terço, ficando os demais dois terços para a iniciativa privada, normalmente grandes empresas, e as famílias. Isto reflete o forte compromisso da sociedade coreana para com a educação que, já no início dos anos 80, havia acabado com o analfabetismo no país. Além deles tem sido crescente as matrículas nos cursos técnicos de 2 a 3 anos de duração.

Segundo Linsu Kim (1997, apud MASIERO, 2014, p. 15), a taxa de estudantes de nível superior no exterior é duas vezes maior na Coreia que na Argentina, Brasil, Índia e maior ainda que a do México. A taxa de estudantes coreanos nos Estados Unidos em relação a população total do país só é superada pela de Taiwan. É grande também a presença dos

mesmos no Japão, onde, em números absolutos, somente são superados pelos chineses. Aproximadamente 12 mil deles obtiveram o grau de doutor (PhD) até o ano de 1995 sendo mais de 60% deles em universidades americanas e 57% do total nas áreas técnicas e de engenharia. Esses engenheiros e outros cientistas trabalham nos muitos Institutos de Pesquisa e Desenvolvimento Governamentais ou das grandes empresas, no Instituto Coreano de Ciência e Tecnologia, (KIST) desde sua criação em 1966 e no Instituto Coreano Avançado de Ciências (KAIST) desde 1975 e sua duplicação em 1995.

### **1.5.2 Planos Quinquenais de Desenvolvimento Econômico**

A colonização japonesa acabou em 1945, quando o país foi ocupado pelas forças americanas. Apesar do tratamento hostil que os generais americanos davam aos grupos coreanos, a partir de 1945 muitos partidos políticos foram fundados. Entre eles, a República do Povo Coreano, o Partido dos Comunistas Coreanos, o Partido dos Trabalhadores Coreanos, o Partido Democrático Coreano, entre outros. Em 1948, uma comissão das Nações Unidas supervisionou a eleição da Assembleia Nacional (MASIERO, 2014, p. 15).

Segundo Kwang Suk kim e Joon-Kyung Kim (1997, apud MASIERO, 2014, p. 16) começando neste período o crescimento econômico foi ininterrupto, à exceção de 1956 e 1980. A Coreia cresceu a uma taxa anual de 7.6% durante 41 anos (1953-1994), resultando na expansão do PNB em 21 vezes. Considerando que a população cresceu 2,2 % anualmente durante o período, a renda per capita em termos reais cresceu a uma taxa de 5.6% ou 9.3 vezes. De acordo com esses autores, o crescimento econômico foi liderado por uma política de industrialização que enfatizava a reconstrução do país através da substituição das importações, até os primeiros anos da década de 60. A partir de então uma estratégia de desenvolvimento voltada para a exportação foi implementada sem, porém, abandonar a seletividade da importação substituidora de importações, principalmente nos anos 70, quando do desenvolvimento da indústria química e pesada (MASIERO, 2014, p. 17).

As estratégias de desenvolvimento econômico sul coreano implementadas e lideradas pelo governo podem ser resumidas numa política industrial ou industrialização guiada pelo governo, nas intervenções governamentais no sistema de preços, nas relações do governo com os grandes grupos e principalmente nos diferentes planos quinquenais de desenvolvimento econômico e social. Estes orientaram não só o comportamento da burocracia estatal, com seus respectivos presidentes na liderança, como também o desenvolvimento dos grandes

conglomerados sul coreanos, principalmente a partir dos anos 60. Todo esse período de acelerado desenvolvimento foi guiado pelos planos quinquenais de desenvolvimento econômico (MASIERO, 2014, p. 17).

O primeiro deles (1962-66) consistiu nos primeiros passos para a construção da estrutura industrial do país. As principais direções políticas visavam assegurar as fontes de fornecimento de energia, corrigir os desequilíbrios estruturais, expandir as indústrias básicas e de infraestrutura, melhorar a posição da balança de pagamentos e promover o desenvolvimento de tecnologia. O conteúdo das políticas fiscais e financeiras era praticamente de medidas de reformas relacionadas a sistemas políticos, ou seja, taxas, orçamento, sistemas monetários, mercados financeiros e sistemas de câmbio. (MASIERO, 2014, p.18).

O Segundo Plano (1967-71) enfatizou a modernização da estrutura industrial do país, o desenvolvimento econômico e a rápida construção de indústrias de substituição de importações, incluindo as de aço, maquinaria e químicas. As principais direções políticas visavam a autonomia na produção de alimentos, o estabelecimento da base para industrialização pesada, a criação de emprego, o planejamento familiar e o controle populacional, o aumento do imposto territorial, a promoção da tecnologia e o aumento de produtividade. Devido ao aumento dos preços ocorrido durante o plano anterior, o Segundo Plano Econômico introduziu algumas medidas para a estabilização da inflação. Entre elas, uma reforma financeira com o estabelecimento de taxas de juros positivas e realistas e uma reforma fiscal para estabilizar os gastos do governo. (MASIERO, 2014, p.19).

O Terceiro Plano (1972-76) privilegiou o progresso das estruturas orientadas para as exportações e a promoção das indústrias químicas e pesadas. As indústrias que receberam particular atenção incluíam as de ferro e aço, maquinaria de transporte, eletrônicos, construção de navios e petroquímicas. O governo fornecia às novas indústrias, matérias-primas, assistência financeira e empréstimos a baixas taxas de juros com o objetivo de reduzir ou até eliminar a dependência em capital estrangeiro. A fim de se desenvolver e industrializar fora da área de Seul, indústrias foram estabelecidas na parte sul da península, pois poderiam promover novos empregos em áreas menos desenvolvidas. O governo tentou aumentar as reservas para financiar indústrias químicas e pesadas, mas isso não aconteceu. Como resultado, a dívida externa do país aumentou substancialmente. Com o rápido crescimento da indústria, a lacuna entre a indústria e a agricultura também aumentou muito. (MASIERO, 2014, p.19).

O Quarto Plano (1977-81) visava o desenvolvimento de indústrias que pudessem competir efetivamente nos mercados industriais internacionais. As indústrias de alta tecnologia e as que exigiam mão-de-obra qualificada, como as de máquinas ferramentas, eletrônicos e construção naval foram consideradas estratégicas. (MASIERO, 2014, p.20).

Em 1982, o Quinto Plano foi lançado com o objetivo de construir uma sociedade de bem-estar. No início dos anos 80 a economia coreana era caracterizada por um lento crescimento econômico, por um aumento da dívida externa e por alta inflação. A necessidade de apressar o crescimento através das exportações tornou-se ainda maior. Como resultado, a promoção das exportações obteve prioridade política novamente. As principais mudanças na política comercial incluíam promoção dos produtos de exportação e diversificação de mercado, reformas no sistema de apoio às exportações, diminuição nas taxas para expandir a importação de produtos para a manufatura e aumento dos empréstimos associados com a exportação de bens duráveis, como máquinas e navios. A administração da dívida externa também recebeu atenção por parte do governo. A necessidade de aumentar as reservas domésticas também foi enfatizada. (MASIERO, 2014, p.20).

O Sexto Plano (1987-91) enfatizava a eficiência e a competitividade internacional da economia coreana através da liberalização do mercado. O conteúdo das reformas políticas incluía uma drástica redução da regulamentação do governo sobre as empresas e a liberalização dos mercados financeiros, das importações e das taxas de câmbio. Os objetivos do Sexto Plano eram praticamente iguais aos do plano anterior. As maiores mudanças na política econômica visavam a redução gradual de vários subsídios fiscais, privatização de empresas públicas, controle monetário indireto e diminuição dos empréstimos estrangeiros. O governo continuou enfatizando o desenvolvimento de ciência e tecnologia e a promover o potencial criativo e a iniciativa das empresas e sul coreanos em geral. (MASIERO, 2014, p.22).

Neste contexto o Sétimo Plano (1992-96) foi formulado após a Coreia do Sul se tornar membro das Nações Unidas, quando sua renda per capita já alcançava a marca de 7 mil dólares. Seus principais objetivos eram promover uma economia eficiente e saudável, inovar a administração e estabelecer um trabalho correto e ético. O governo enfatizava a reorganização da educação e promoção de treinamento profissional, expansão da infraestrutura e eficiência no transporte, administração eficiente, organização industrial e reforço das pequenas e médias empresas, melhorias na estrutura agrícola, restabelecimento das funções do governo, expansão

da abertura econômica, preparação para a unificação e promoção da cooperação norte-sul. (MASIERO, 2014, p.23).

Este plano foi suspenso e substituído no final do seu segundo ano pelo Novo Plano de Desenvolvimento Social (1993-97), quando Kim Young Sam se tornou presidente. Este plano tinha como o objetivo tornar a economia livre do controle governamental e contar com a participação e o espírito inovador da população coreana. Ele também enfatizava a importância de reformas nas finanças, na administração, no orçamento e na ética.

Portanto, essas foram as principais características do processo de desenvolvimento da Coreia do Sul. É possível concluir que ao mesmo tempo que o processo se iniciou com uma alta parcela de intervenção estatal, tanto relacionado a coordenação das estratégias, mas também de financiamento e subsídios, em dado período a economia se abriu comercialmente e ao longo dos anos foi moldando um modelo de economia mais voltada ao livre mercado, com intervenção limitada do Estado (MASIERO, 2014, p. 25).

Ainda há debate acerca do tema até hoje, no entanto a grande parte dos estudiosos do desenvolvimento sul coreano atribui o sucesso do país a três principais fatores: investimento massivo em educação por parte do governo, política de industrialização e posição geográfica, isto é, próxima da Rússia, China e Japão.

## **Capítulo 2: O Contexto Histórico da Política Fiscal Brasileira**

Após realizar a revisão bibliográfica da literatura acerca da política fiscal, é necessário entender o contexto geral brasileiro para então culminar na análise do Teto de Gastos Públicos aprovado no governo Michel Temer (MDB). Para isso, serão apresentados nesse capítulo análises acerca da política fiscal adotada nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016). Após isso, no capítulo 3, aprofundaremos a análise especificamente sobre o governo Michel Temer e o Teto de Gastos pós 2017 e os efeitos do mesmo para o desenvolvimento econômico social brasileiro.

Para essa análise, foram selecionados alguns indicadores relacionados a política fiscal para serem qualificados em cada período de governo brasileiro justamente, como dito anteriormente, um melhor entendimento da questão fiscal brasileira até a eventual necessidade, ou não, da estipulação de um limite em constituição para o aumento dos gastos públicos federais.

De maneira introdutória, o tripé formado pelo regime de câmbio flutuante, aliado ao de metas de inflação e de superávit fiscal primário no governo FHC, foi assumido pelos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) desde o primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-06). A novidade da “Era PT” neste aspecto foi a conciliação desse regime conservador com aquelas políticas de cunho social desenvolvimentista.

A partir de 2011, entretanto, em meio à reversão do cenário externo, na esteira da crise internacional iniciada em 2008, a economia brasileira entra em rota de desaceleração: taxas de crescimento menores (2,1% a.a. entre 2011-14, ante 4,6% a.a. entre 2007-10), desaceleração do investimento privado e do consumo das famílias (especialmente o apoiado em endividamento), dificuldades de concorrência enfrentadas pela indústria, déficit externo crescente e a estabilização da inflação em nível próximo ao teto da meta do governo (em torno de 6% a.a.) foram alguns dos ingredientes que colocaram em xeque a capacidade de sustentação do padrão de crescimento de 2004-10 (CAMPOS DA SILVA, 2020, p. 10)

No debate sobre as razões dessa reversão, o campo conservador atribuiu à política fiscal, considerada excessivamente expansionista do lado do gasto público, uma parte importante da responsabilidade pelo esgotamento da fase de bonança (PINHEIRO, 2014, apud GENTIL, 2017, p. 15). O campo heterodoxo, por seu turno, reclamava da moderação da política fiscal (e dos juros excessivamente elevados da política monetária), que,

gradativamente, deixava de exercer sua função dinamizadora da demanda agregada (GENTIL, 2015, p.15).

Dado esse panorama, se torna necessário avaliar a política fiscal desses governos por meio de alguns indicadores selecionados: Dívida Bruta Nominal em R\$, PIB Nominal em R\$, Gasto Público Federal Nominal em R\$, Resultado Primário do Governo Federal e Carga Tributária em (%).

## **2.1 Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**

O papel do Estado mudou nos anos 1990, passando de um que estimulava o desenvolvimento econômico por meio do deslocamento de fatores de produção para setores definidos pelo governo, para um Estado mais regulador e fiscal da economia perseguindo a eficiência e deixando para o mercado o papel de alocar os recursos. Nesse período o modelo de desenvolvimento sofre também uma modificação, uma vez que passa a ser o de uma economia aberta tanto para fluxo de mercadorias como para o investimento direto estrangeiro (GIAMBIAGI, 1998 apud BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 15).

A política fiscal ganhou lugar destacado na condução da política macroeconômica e na estratégia de desenvolvimento. A integração subordinada ao mercado, associada à abertura comercial e financeira e à retirada do Estado como agente condutor do crescimento, exigiram a adaptação do regime fiscal às alterações da estratégia de desenvolvimento e das formas de integração à economia mundial. (LOPREATO, 2007, p.4)

“O primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso foi caracterizado como um período de política fiscal frouxa, ou com “déficit de metas”, em parte, resultado das provisões de gastos embutidas na Constituição de 1988 e mascaradas até então pela inflação elevada” (RODRIGUES E BASTOS, 2010, p. 20).

...os anos do primeiro Governo FHC (1995-1998) podem ser definidos como sendo de “déficit aberto”. Com efeito, o resultado primário consolidado do setor público, que, na média de 1990-1994, fora de 2,8% do PIB, tornou-se um déficit de 0,2% do PIB na média de 1995-1998. Isso, somado às despesas de juros – já expressas em termos nominais – de 6,0% do PIB, gerou um déficit nominal médio de 6,2% do PIB no período, em que pese à retórica da austeridade do governo na época. Nesse contexto, a dívida líquida do setor público (DLSP), que no começo do Plano Real, em 1994, era de 30% do PIB, atingiu 39% do PIB quatro anos depois. (Giambiagi, 2007, p. 10 e 11)

A política fiscal foi caracterizada por reformas estruturais, aprovação de emendas constitucionais, num total de dezesseis durante o período, redução do déficit previdenciário, além de alterações na estrutura administrativa do setor público, privatizações e endividamento do governo federal na tentativa de manter a expansão dos governos subnacionais (PROTSKI, 2014, p. 30)

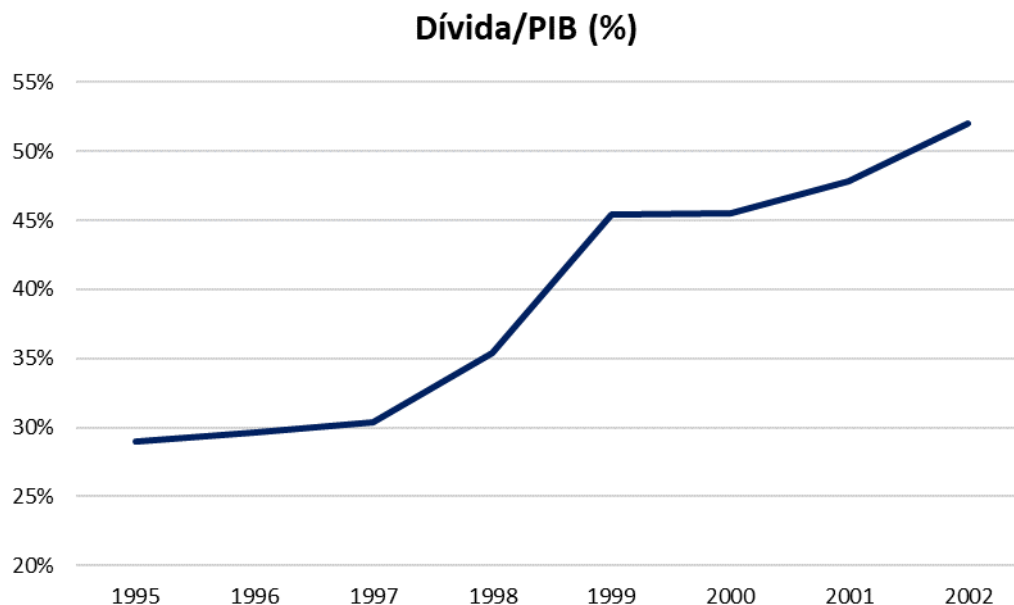
Cabia a política fiscal a função de equilibrar as contas primárias, em outras palavras, que os gastos públicos fossem iguais as receitas públicas, coisa que na realidade não ocorreu. A abertura comercial e financeira a desvalorização cambial, juntamente com as elevadas das taxas de juros provocou um enorme déficit nas contas do governo, uma vez que os títulos da dívida pública têm seus juros associados à taxa de juros, quanto maior essa taxa maior o valor pago por esses títulos. A taxa de juros acaba por exercer dois efeitos sobre a dívida pública, o primeiro seria financiar parte do déficit e o segundo seria contribuir para o aumento desse déficit (PROTSKI, 2014, p. 30)

Portanto, os ajustes citados seriam para o setor público e privado, no primeiro por meio do PAI e do FSE e no segundo por meio de elevação nos impostos. Vale ressaltar que a fragilidade do financiamento era tida como um dos principais aceleradores da inflação. O país também vinha de uma restrição orçamentária fraca, com desajustes entre as demandas e receitas do Governo, gerando uma elevação na relação Dívida Pública<sup>1</sup>/ PIB (GIAMBIAGI, 2000, p. 13).

---

<sup>1</sup> A dívida bruta é calculada pelo Banco Central para efeitos de comparações internacionais e refere ao governo geral, o que exclui por definição todas as estatais e também o próprio banco. Ou seja, trata-se de um indicador que contabiliza apenas os passivos e aqueles sob responsabilidade dos governos federal, estaduais e municipais. Por uma particularidade institucional do Brasil, os títulos públicos emitidos para fins de política monetária são originários do Tesouro e, portanto, integram o cálculo da dívida bruta do governo geral – o que não ocorre em países nos quais a emissão compete ao Bacen (SCHETTINI, 2010, p. 10).

**Figura 1 – Dívida/PIB (%) no governo FHC**



Fonte: IPEA Data

Tais desdobramentos levaram a uma reformulação na condução da política econômica, originando assim o Tripé macroeconômico. O plano foi encabeçado pelo economista Armínio Fraga, então presidente do Banco Central, que alterou a gerência da taxa de câmbio e de juro no país. Em linhas gerais, o Tripé macroeconômico foi uma combinação de políticas monetária, cambial e fiscal apoiada em três pilares.

- **Metas fiscais** – Com elas, o governo se compromete a respeitar determinado patamar de gastos e receitas.
- **Câmbio flutuante** – Segundo este regime, o preço da moeda nacional em relação à americana no mercado de câmbio varia conforme a dinâmica da oferta e procura no mercado. A autoridade monetária eventualmente pode realizar algumas intervenções para atenuar a volatilidade cambial, isto é, alterações abruptas, mas sem fixá-lo em algum patamar. Dá-se a isso o nome de flutuação suja.
- **Metas de inflação** – Nesse sistema, cabe ao Banco Central do Brasil perseguir uma meta de inflação — medida pelo IPCA — pré-estabelecida. Essa meta se situa em uma margem, contendo um centro, um piso e um teto, determinada anualmente pelo

Conselho Monetário Nacional. O intervalo de tolerância em relação ao centro normalmente é de 1,5 ponto percentual (p.p.) para cima ou para baixo e, em caso de descumprimento, o presidente da instituição deve esclarecer em carta aberta ao Ministro da Fazenda. O principal instrumento que o Banco Central utiliza para cumprir a meta é a taxa básica de juros (Selic), definida pelo Comitê de Política Monetária (Copom) a cada 45 dias. O sistema foi elaborado para melhorar para as expectativas dos agentes econômicos sobre a inflação futura e, assim, reduzir incerteza na economia (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2020).

No segundo mandato, em decorrências da crise em 1999 a política fiscal teve sua condução atrelada às regras e normas de cumprimento das metas programadas. Nesse sentido, o superávit primário<sup>2</sup> passou a ter caráter de despesa obrigatória e o papel de resíduo passível de ajuste para cumprimento das metas fiscais foi atribuído as despesas discricionárias (LOPREATO, 2007. p. 4)

A principal alteração ocorrida na política fiscal foi a o Programa de Estabilidade Fiscal, que na realidade teve seu início em outubro de 1998, mas que só começou a apresentar resultados no período posterior. O Programa de Estabilidade Fiscal foi estabelecido para o período de 1999- 2001, contando com normativas como a reforma da previdência, elevação da alíquota da COFINS e sua extensão de incidência às instituições financeiras e incorporação dos depósitos judiciais e extrajudiciais à receita tributária da União, aprovadas com o anúncio do programa, além de medidas aprovadas em janeiro de 1999 que incluíam a cobrança de contribuição previdenciária de servidores públicos inativos e pensionistas, e o restabelecimento da cobrança de CPMF (OLIVEIRA E TUROLLA, 2003. P. 199)

A Lei de Responsabilidade Fiscal também estava inserida no Programa de Estabilidade, e estabeleceu para as finanças públicas em todos os níveis de governo. Ela fixava limites para a despesa com pessoal, para a dívida pública e determinava a criação de metas para o controle das receitas e despesas, ainda de acordo com ela para que um

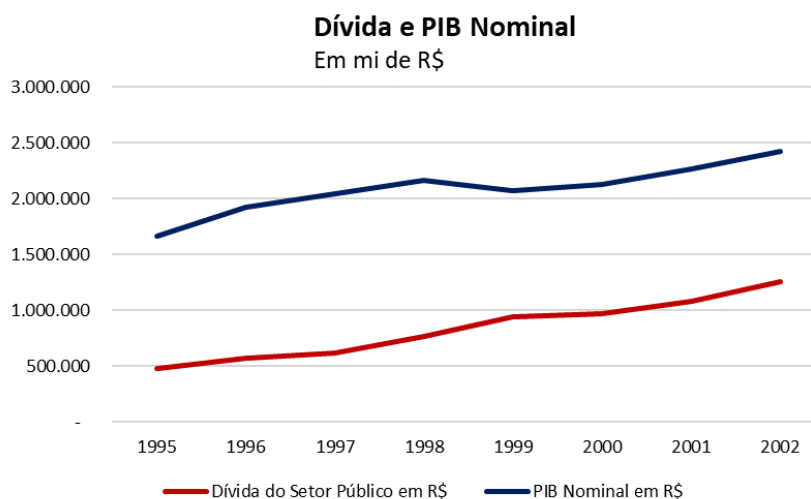
---

<sup>2</sup> O Superávit primário é o resultado da diminuição da receita, no caso o valor ganho, com a despesa, essa conta não inclui os juros de dívidas públicas que o governo possui. Essa receita não se configura apenas como dinheiro, mas também em patrimônios de posse governamental e em outros valores. O superávit primário é o resultado positivo de todas as receitas e despesas do governo, ou seja, é o equivalente ao que o governo consegue economizar para o pagamento de juros da dívida pública (SPRENGER, 2021).

governante criasse uma despesa continuada (por mais de dois anos), antes seria necessário indicar a fonte de receita ou reduzir outras despesas já existentes, desse modo o governante conseguiria pagar as despesas sem que houvesse comprometimento do orçamento futuro (PROTSKI, 2014, p. 20).

No que se refere à dívida pública, a LRF apontava que o senado federal deveria estabelecer limites para ela, ou seja, os governantes deveriam respeitar a relação entre a capacidade de pagamentos e a dívida, e aquele que ultrapassasse essa capacidade deveria tomar providencias para seu enquadramento em um prazo de doze meses. Também deveriam ser estabelecidas metas fiscais trimestrais, permitindo assim que o governante pudesse planejar suas receitas e despesas. As metas fiscais serviriam ainda como modo de facilitar a prestação de contas à sociedade. A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelecia ainda limites e restrições para os anos de eleições. Ou seja, tinha como objetivo a prevenção de déficits recorrentes e significativos, limitar o crescimento da dívida pública em um nível prudente, pois como é possível verificar no gráfico abaixo, houve um aumento significativo da dívida do setor público durante o governo FHC, além de limitar o gasto público e promover o acesso à sociedade às informações sobre as contas públicas (PROTSKI, 2014, p. 20).

**Figura 2 – Dívida e PIB Nominal no governo FHC**



Fonte: IPEA Data

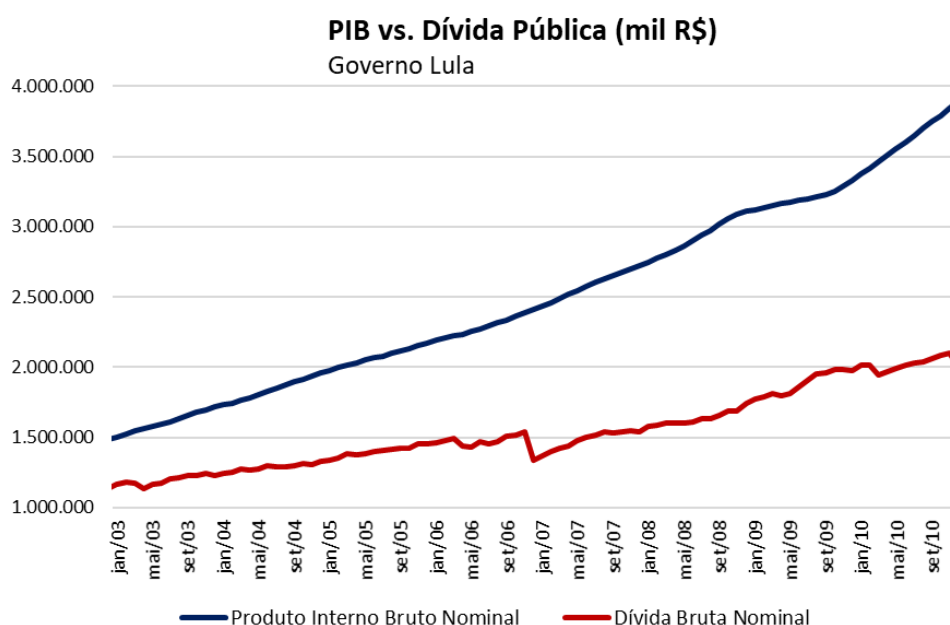
## 2.2 Governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010)

Analisando primeiramente a evolução da relação Dívida Bruta do Setor Público em relação ao PIB entre 2003 e 2010, esta, à primeira vista, apresentou uma melhora

considerável. Houve uma queda significativa, uma vez que a variação foi de mais de 20 pontos percentuais, o que pode ser visto na figura 2. Há duas razões principais que explicam essa queda. A primeira delas é a retomada do crescimento econômico em meados de 2003. Puxado principalmente pelo setor externo da economia, o período foi marcado por um crescimento elevado do PIB nominal, assim como pode ser visto na figura 9, em comparação com outros períodos da história brasileira.

O aumento expressivo da quantidade exportada e o aumento dos preços internacionais das commodities foram os fatores conjunturais que contribuíram para tanto (BEDRITICHUK, 2008, P. 56). Naturalmente, se o PIB cresce mais, há uma queda na relação dívida/PIB.

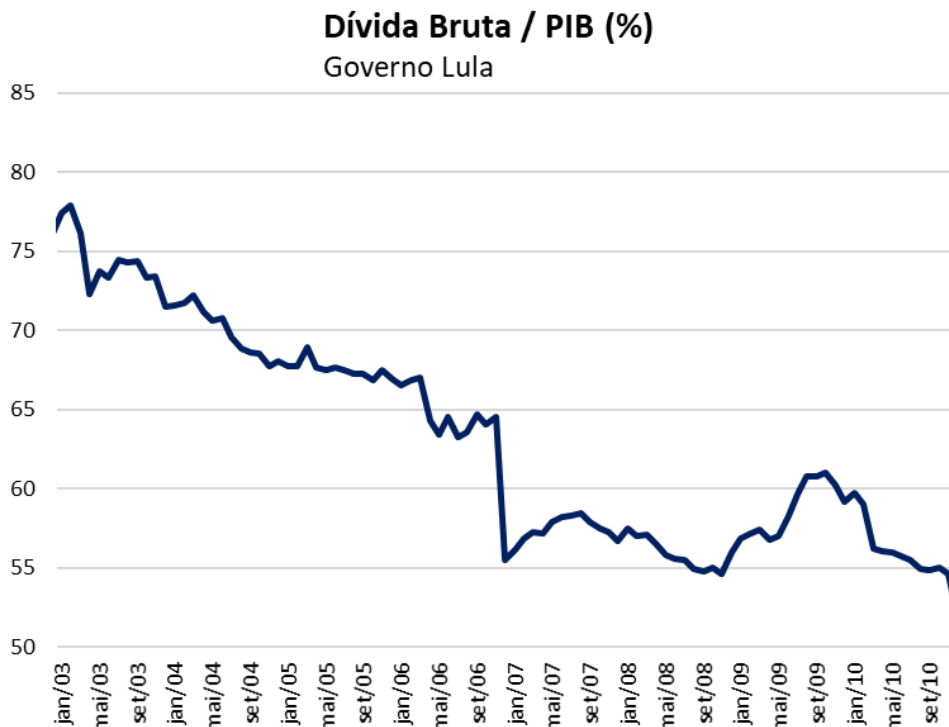
**Figura 3 – PIB vs. Dívida Pública no governo Lula**



Fonte: IPEA Data

De fato, pode-se inferir da figura 3 que durante todo o governo Lula o PIB nominal cresceu em uma velocidade mais rápida do que a dívida bruta nominal. Essa primeira explicação para a queda da relação dívida/PIB revela um fato importante. A melhora desse indicador não pode ser totalmente imputada à ação direta do Governo no sentido de diminuir o endividamento público, visto que o crescimento do PIB contribuiu bastante para tanto. E como o próprio crescimento do PIB está muito ligado à conjuntura internacional, decorre daí que a queda da relação dívida/PIB explica-se em grande parte por fatores casuísticos, e não por mudanças estruturais na gestão da dívida pública e da política fiscal. (BEDRITICHUK, 2008, P. 60).

**Figura 4 – Dívida Bruta / PIB (%) no governo Lula**



. Fonte: IPEA Data

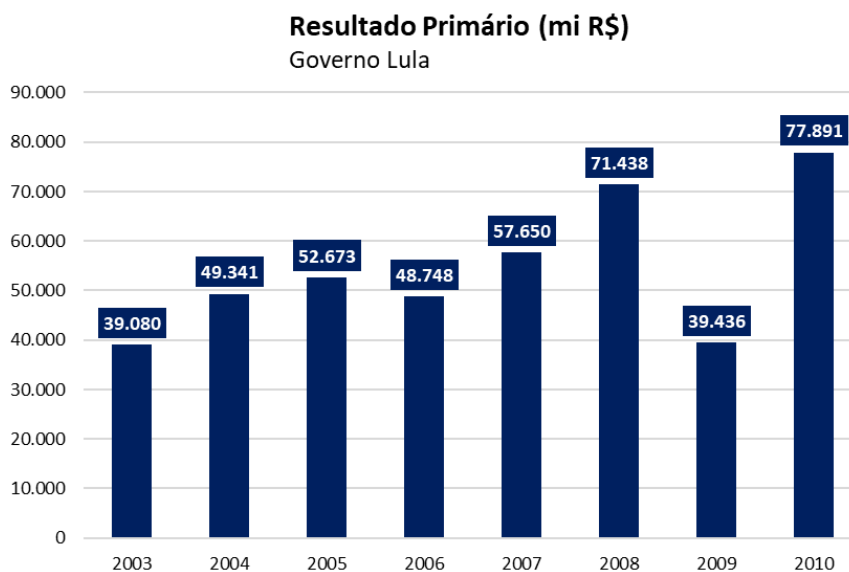
O segundo motivo determinante para a queda observada na relação dívida/PIB, portanto, foi a própria estratégia de política fiscal adotada pelo Governo Lula. Esta se pautou em atingir superávits primários maiores do que o do período anterior, a despeito do que pensavam os agentes do mercado.

Essa medida, apesar de não conter o avanço nominal da dívida, ao menos reduziu a sua velocidade de crescimento, também contribuindo para a redução da relação dívida/PIB. Como pode ser visto na figura 5, o superávit primário manteve-se alto em todo o período (média de 4% do PIB) (BEDRITICHUK, 2008, p. 62).

Um ponto relevante de se mencionar se refere ao modo de obtenção desse alto superávit primário. Dados da Secretaria da Receita Federal indicam que a taxa média de crescimento real da arrecadação federal foi de 5,92% no período 2003-2007. A alta carga tributária<sup>3</sup> do país somada ao crescimento econômico do período foram os fatores que levaram ao aumento expressivo da arrecadação federal (BEDRITICHUK, 2008, P. 62).

<sup>3</sup> A carga tributária é um misto entre os impostos que o governo recolhe e o PIB (Produto Interno Bruto) do país. Ela gira em torno dos impostos e do montante que eles representam sobre a riqueza

**Figura 5 – Resultado primário no governo Lula**



Fonte: IPEA Data

Logo, esse é um indicador claro de que grande parte dos superávits primários foi obtida pelo aumento da arrecadação, e não pelo corte de despesas. Portanto, esse é mais um fator que evidencia que a melhora no endividamento público no período deveu-se parcialmente a fatores conjunturais, e não por uma mudança de postura fiscal. Em suma, pode-se dizer que a queda da relação dívida/PIB pode ser atribuída em parte a um aumento maior do denominador (crescimento do PIB) e em parte a um aumento em níveis decrescentes do numerador (déficit nominal) (BEDRITICHUK, 2008, P. 62).

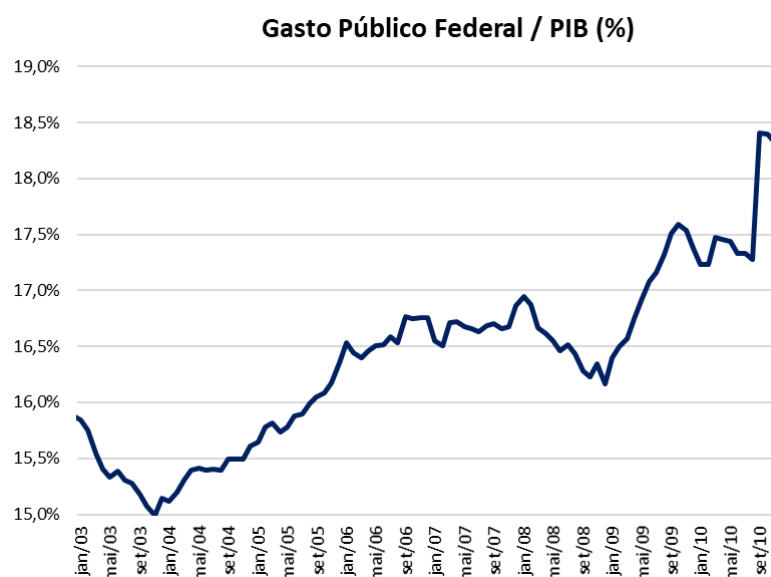
Superávit primário são as receitas menos as despesas do governo (sem incluir nessas últimas o gasto com o pagamento dos juros da dívida pública interna e externa), ou seja, a política de geração de superávits visa estabilizar (ou reduzir) a relação dívida pública/PIB. Porém, como não são incluídas as despesas com o pagamento dos juros da dívida pública, o que se tem na verdade são sucessivos déficits orçamentários pelo conceito nominal e/ou operacional, uma vez que os juros pagos são bem maiores que o superávit primário. (IPEA, 2017, p.5).

---

produzida em solo nacional. Os impostos municipais, estaduais e federais são cobrados em produtos e serviços, mas não há uma clareza sobre os critérios ou os percentuais aplicados (LAIKA, 2019).

Já as despesas no período ocorreram, sobretudo, com benefícios previdenciários, encargos com pessoal e encargos sociais, bem como com o custeio de capital. Em 2002 as despesas correspondiam a 15,9% do PIB e passaram a aproximadamente 18,5% do PIB em 2010. Também é possível afirmar que esse aumento do gasto público <sup>4</sup>no governo Lula foi um fator que contribuiu para o desenvolvimento do mercado interno brasileiro, impactando, portanto, no nível de atividade e no PIB (SILVA, 2016, p. 20).

**Figura 6 – Gasto público com relação ao PIB nos governos LULA**

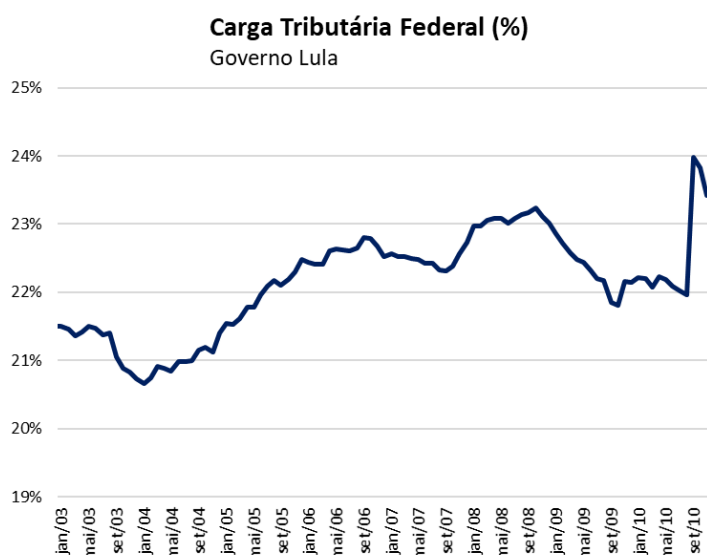


Fonte: IPEA Data

No que se refere às receitas governamentais, observa-se um aumento significativo da carga tributária federal (como % do PIB) durante a gestão Lula em relação ao governo anterior.

<sup>4</sup> Os gastos ou despesas do governo incluem todo o consumo, investimento e pagamentos de transferência do governo. Na contabilidade da renda nacional, a aquisição pelos governos de bens e serviços para uso corrente, para satisfazer diretamente as necessidades individuais ou coletivas da comunidade, é classificada como despesa de consumo final do governo. A aquisição governamental de bens e serviços destinados a criar benefícios futuros, como investimento em infraestrutura ou gastos com pesquisa, é classificada como investimento governamental (formação bruta de capital do governo). Esses dois tipos de gastos do governo, no consumo final e na formação bruta de capital, juntos constituem um dos principais componentes do produto interno bruto (GRILLI, 1994, p. 15-16).

**Figura 7 – Carga tributária federal nos governos Lula**



Fonte: IPEA Data

Em resumo, o governo Lula, notadamente, entregou uma dívida/PIB bem menor no fim de seu mandato, do que quando o iniciou, isso se deve a alguns fatores, dentre eles a política de meta de superávits primários, boa arrecadação, com aumento da carga tributária e principalmente crescimento acelerado do PIB. O crescimento do PIB parece ser um dos principais fatores que tornaram a situação da dívida mais confortável. O gasto público com relação ao PIB aumentou no governo Lula, mas não foi um determinante para um mau desempenho dos indicadores fiscais.

### 2.3 Governo Dilma Rousseff (2011-2016)

Durante o segundo mandato do governo Lula, o Brasil experimentou, portanto, uma fase de crescimento liderado pela demanda, inicialmente pelas exportações e, num segundo momento, pela demanda doméstica. Esta foi estimulada por três linhas de política econômica: a) contínuo aumento real do salário-mínimo; b) expansão do crédito público; c) uma política fiscal, que é o foco desse trabalho, que combinava aumento expressivo das transferências de renda às famílias, recuperação do investimento público e, a partir de 2009, também significativas desonerações tributárias (ROVERI, 2017, p.15)

O que teria, de fato, ocorrido com a política fiscal no período 2011-2014? Por que, aparentemente, as mesmas estratégias no campo do gasto social, das desonerações tributárias

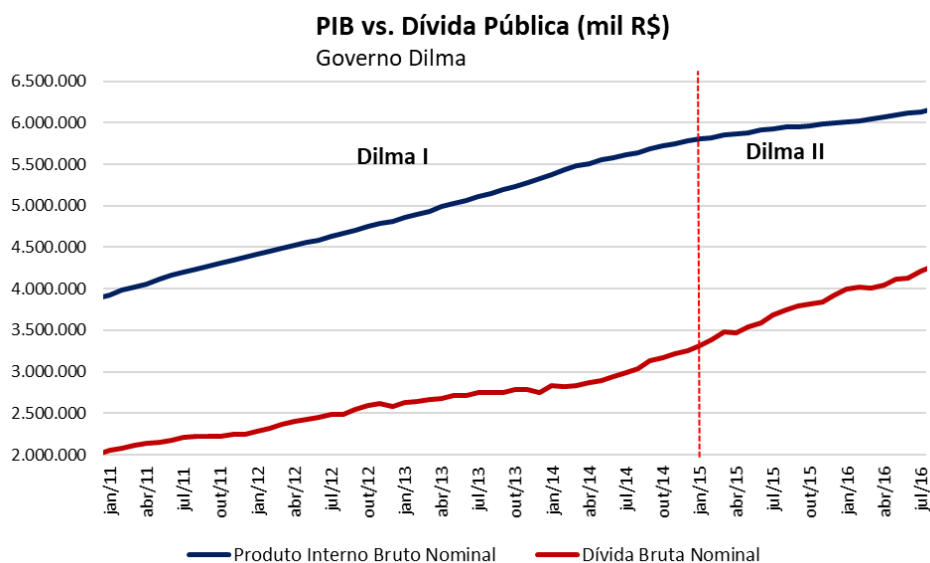
e do investimento público não produziram mais os efeitos dinamizadores do período anterior? Afinal, a política fiscal perdeu eficácia, diante da reversão desfavorável do cenário externo, ou tornou-se, ela mesma, pouco adequada para lidar com este cenário? (HERMANN, 2017, p.13)

O governo Dilma teve início em 2011, e as principais medidas adotadas foram: depreciação da taxa de câmbio e redução da taxa de juros, na primeira metade do primeiro governo, em um contexto de pressão inflacionária devido ao aumento dos preços das commodities e do salário-mínimo. Para não permitir que inflação, ocasionada pela desvalorização cambial e redução da taxa de juros, ultrapassasse o teto de 6,5%, o Governo teve de controlar, fixar alguns preços que impactavam em maior peso o IPCA, assim, em 2012, foram estabelecidas políticas que visassem a uma redução nominal significativa dos preços de energia elétrica e dos derivados do petróleo, com efeitos no ano de 2013, com o duplo propósito de melhorar a competitividade da indústria e de baratear a conta do consumidor residencial (ROVERI, 2017, p. 19).

Isso teve grave consequência, pois com o preço fixo, as distribuidoras de energia não poderiam repassar o custo do aumento do preço para os consumidores finais e ao mesmo tempo tinha de cumprir seus compromissos de abastecimento, dessa forma o preço da energia estava abaixo do equilíbrio e como consequência a demanda por energia aumentava. Para suprir esse aumento de demanda, as distribuidoras de energia tiveram de comprar um adicional no mercado livre, pagando preços elevados, apesar da queda nos faturamentos. O resultado desta política foi a fragilização do setor o que poderia levar a uma possível quebra. O custo do socorro do governo prestado às empresas foi o aumento do déficit público (GIAMBIAGI, 2016, apud HERMANN, 2017, p.15).

Conforme é possível observar na figura 8, o PIB nominal permaneceu em uma trajetória ascendente, um pouco menos intensa do que a do governo Lula, mas ainda assim positiva. A dívida bruta também permaneceu estável no período, fazendo com que a relação Dívida/PIB (%), exposta na figura 9, tenha se mantido constante por volta dos 52% durante o primeiro mandato do governo Dilma.

### **Figura 8 – PIB vs. Dívida Pública no governo Dilma**

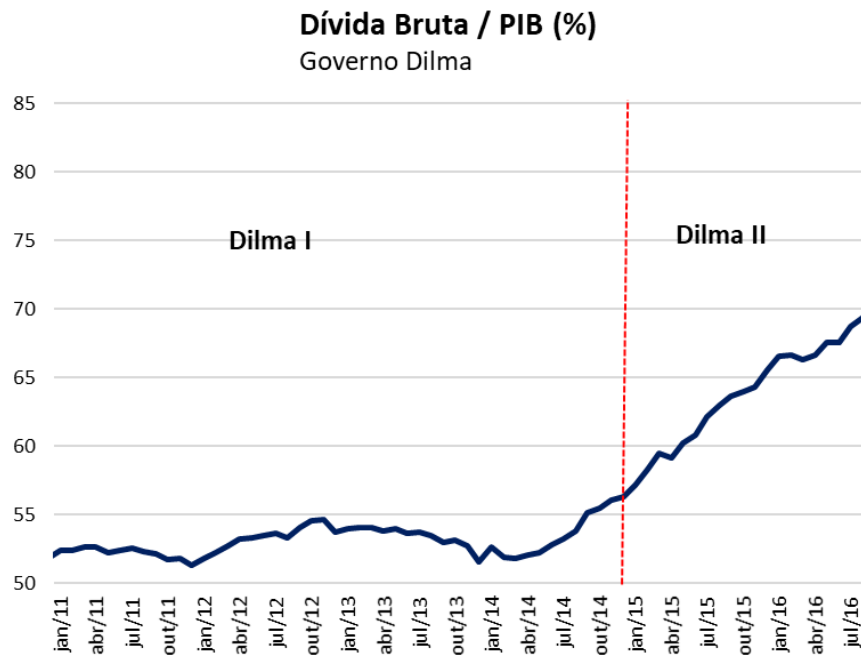


Fonte: IPEA Data

Além desse contexto com o setor energético, o primeiro governo Dilma se iniciou em uma atmosfera macroeconômica desfavorável no plano externo, marcada pelos efeitos da crise internacional deflagrada em 2008. Inicialmente, o governo mostrou disposição de enfrentar a tendência de desaceleração da economia com medidas anticíclicas. Em meados de 2011 o Banco Central deu início a uma política ousada de redução da taxa básica de juros, que, no ano seguinte, atingiu um piso histórico para os padrões brasileiros: 7,4% a.a., ou 1,5% a.a. em termos reais (deflacionada pelo IPCA), assim como mencionado anteriormente. Essa distensão monetária se somou à política de expansão do crédito público, em curso desde o Primeiro Governo Lula da Silva e reforçada a partir de 2009, visando também o enfrentamento dos efeitos recessivos da crise externa. O crédito público tornou-se um importante instrumento anticíclico ao longo de todo o Primeiro Governo Dilma, mas a política de corte dos juros foi revertida a partir de março de 2013 e manteve o viés restritivo até o fim desta gestão (ROVERI, 2017, apud HERMANN, 2017, p.15).

Portanto, é possível notar a política monetária mais atuante na economia, do que a política fiscal (apesar de estar presente também). Esse é um fator importante para entender a estabilidade do endividamento público até 2014.

**Figura 9 – Dívida Bruta / PIB (%) no governo Dilma**

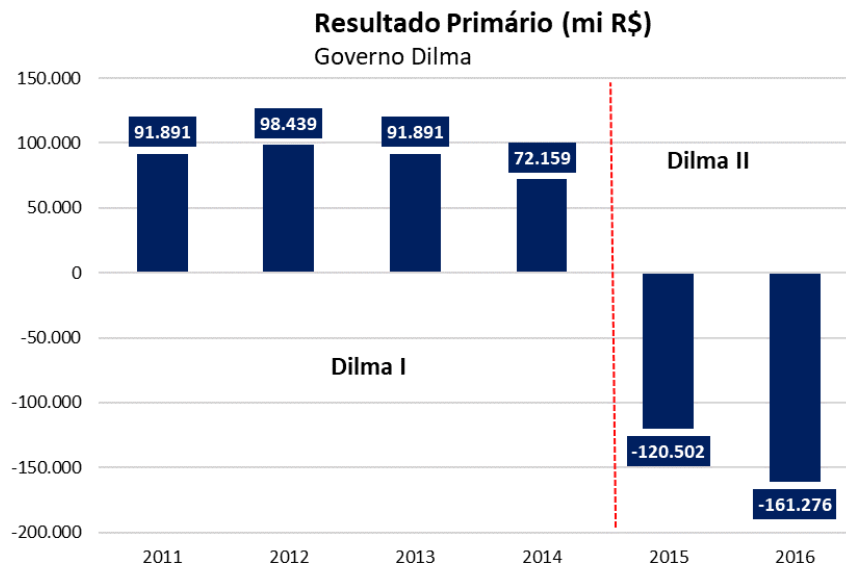


Fonte: IPEA Data

Além disso, no campo fiscal, a Presidente se comprometeu com a continuidade da política social e reduziu as metas de superávit primário do setor público consolidado. Formalmente, as “metas cheias” foram fixadas em 3,3% do PIB para 2011 e 3,1% para os anos 2012-14. Na prática, porém, desde 2009, as metas de superávit eram menores que o previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de cada ano, porque contemplavam a possibilidade de abatimento de algumas despesas de investimento do governo federal. (HERMANN, 2017, p.15)

Isso ajudou a criação de superávits primários durante os 4 anos do primeiro mandato da ex-presidente Dilma, conforme é possível observar na figura 10.

**Figura 10 – Resultado primário no governo Dilma**



Fonte: IPEA Data

O comportamento da economia brasileira passou de desaceleração, ao longo do primeiro mandato de Dilma, para uma recessão a partir do primeiro ano do segundo mandato, o que intensificou o debate a respeito do papel da política fiscal sobre o ritmo de atividade. No debate macroeconômico que se seguiu, a política fiscal teve papel central para explicar a desaceleração da atividade e a posterior recessão, tanto no campo da ortodoxia como na heterodoxia (HERMANN, 2017, p.15).

No âmbito tributário, desde a crise de 2009, houve uma mudança no nível da arrecadação federal de impostos e contribuições. A queda no período imediato à crise foi, inicialmente, compensada por receitas não tributárias, como dividendos e concessões, ou extraordinárias, como REFIS. Esse contexto de queda da arrecadação, combinado com a existência de uma regra fiscal rígida de curto prazo, ainda que flexibilizada, é fundamental para entender o manejo da política fiscal do período (HERMANN, 2017, p.15).

Com base nos dados apresentados anteriormente, a tese de que no governo Dilma teria havido uma “gastança” desenfreada não se sustenta. Em primeiro lugar porque a redução do resultado primário deveu-se principalmente à retração das receitas, não ao aumento do gasto. E quando houve uma tentativa de recuperar o resultado fiscal com corte de gastos, em 2015, a economia entrou em um círculo vicioso no qual corte de gastos só resultaram em piora no resultado fiscal, pois aceleraram a desaceleração e consequentemente a queda da receita. Em segundo lugar, a taxa média de crescimento do gasto no governo Dilma foi até mesmo menor que em governos anteriores. Em terceiro lugar, a evolução da dívida pública

bruta como percentual do PIB está associada principalmente ao comportamento das despesas com juros e à desaceleração do crescimento do PIB, e não ao crescimento mais acelerado dos gastos correntes ou à própria queda do resultado primário (HERMANN, 2017, p.18).

A dificuldade de implementação da política fiscal no contexto de desaceleração da economia deve ser considerada na análise do governo Dilma. Os conflitos de alocação no orçamento se intensificam à medida que a receita diminui, pois, as regras fiscais baseadas apenas em resultados primários são fortemente pró-cíclicas. A base de tarifas em 2011 já era muito superior à de 2003 ou 2006, dificultando a sustentação desse crescimento acelerado das tarifas, principalmente do investimento, embora as taxas de crescimento tenham permanecido altas, moderadas até 2014 (HERMANN, 2017, p.20).

As desonerações, embora tenham impacto fiscal, não parecem ser o fator explicativo mais relevante para a trajetória observada da arrecadação, que apresenta um ponto de inflexão muito forte no período pós-crise, muito semelhante à redução da participação industrial no PIB, o principal setor que paga impostos. Durante a crise de 2008, o Brasil desenvolveu um fenômeno muito semelhante ao observado em vários países: um conflito entre metas fiscais rígidas de curto prazo, que só podem ser alteradas pela legislação (dependendo, portanto, do timing político e da capacidade de ratificação do Congresso das medidas tomadas pelo governo), e a necessidade de uma resposta rápida em termos de política econômica para evitar uma crise (tempo econômico) (HERMANN, 2017, p.15).

Com isso, o governo seguiu afirmando seu compromisso com o cumprimento da meta de resultado primário, mas recorrendo à postergação de pagamentos e à chamada contabilidade criativa para atingi-la, abalando a credibilidade da meta fiscal. Sem dúvida, é necessário, abrir um debate sobre a adoção de regras fiscais mais flexíveis no curto prazo e com regras adicionais de sustentabilidade da dívida pública nos médio e longo prazos. (HERMANN, 2017, p.21).

Fato é que, como vimos, o debate sobre a política fiscal no governo Dilma acabou sendo não apenas polarizado sob o aspecto teórico, mas também no campo político e até mesmo criminal, tendo como foco as regras fiscais. Porém, a recessão de 2015-2016 não pode ser compreendida apenas tendo em vista apenas os fundamentos econômicos ou a política econômica do período (HERMANN, 2017, p.21).

Foi possível então ao governo Lula, especialmente a partir do segundo mandato, e mais ainda no pós-crise de 2008, alterar a condução da política econômica (especialmente a fiscal), mesmo contra as críticas dos atores do mercado financeiro, que passou a ser usada de forma

anticíclica para combater os impactos da crise internacional no Brasil. Nos anos dos governos Lula e Dilma, com exceção de 2015 (talvez 2003, 2005 e 2011), a política fiscal atuou em direção a garantir a geração de emprego. Não por acaso, houve uma queda constante da taxa de desemprego, levando a aumentos constantes dos salários reais (HERMANN, 2017, p. 23).

Essa trajetória dos salários pode ser expressa com os ganhos distributivos em direção aos salários geram uma reprovação à interferência do governo no problema do emprego (KALECK, 1943, APUD HERMANN, 2017, p. 23). No governo Dilma, entretanto, a política de redução do desemprego foi reforçada, do ponto de vista de atuação no conflito distributivo, por um dos mais decisivos atos no enfrentamento da fração bancário-financeira do capital. A condução da política monetária também passou a ser orientada por uma estratégia mais pró-desenvolvimento. Assim, ainda no primeiro ano de mandato de Dilma, e, inicialmente, coordenada com uma política fiscal mais contracionista, o Banco Central iniciou um ciclo de rápida redução da taxa de juros em agosto de 2011, e em 2012 houve a atuação dos bancos públicos numa forte concorrência com os bancos privados, para reduzir os spreads bancários. (TEIXEIRA E PINTO, 2013, APUD HERMANN, 2017, p. 25)

A reprovação às mudanças políticas resultantes do baixo desemprego, que aumentaram o poder de barganha dos trabalhadores, levou ao discurso da “gastança”, com o objetivo claro de recompor a função social da doutrina de “finanças públicas sadias”, pela qual, o nível de emprego deve depender exclusivamente do “estado de confiança” dos empresários (HERMANN, 2017, p. 23).

A guinada na política econômica, em particular na fiscal, que veio com governo Michel Temer, que será analisado no próximo capítulo, sinalizou para mudanças não apenas nas políticas de investimentos públicos e gastos sociais que foram a marca do modelo de crescimento inclusivo dos governos Lula e Dilma, mas para uma tentativa de mudanças mais profundas que envolvem o pacto social estabelecido na Constituição de 1988 (HERMANN, 2017, p.25).

Tanto os liberais quanto a nova linha desenvolvimentista argumentam que é preciso mudar as escolhas sociais para que o gasto público possa ser ajustado para aumentar a taxa de poupança da economia e reduzir a dívida pública, como se o gasto corrente fosse realmente o responsável pelo crescimento da dívida no período recente, esquecendo-se que as maiores reduções da dívida bruta e líquida como percentual do PIB ocorreram nos governos Lula e Dilma. Alguns propuseram mais explicitamente um novo pacto social que os trabalhadores assalariados aceitariam para reduzir a participação dos salários na renda para que o país

pudesse acelerar seu crescimento. Um novo disfarce da velha teoria de que o bolo deve crescer antes de ser dividido (HERMANN, 2017, p.25).

## **Capítulo 3: O Teto de gastos e o desenvolvimento socioeconômico brasileiro**

### **3.1 As justificativas usadas para aprovação do teto de gastos públicos**

Em primeiro lugar a justificativa inicial para o teto de gastos estava relacionada a um déficit público gerado, de acordo com o discurso liberal, pelo governo Dilma, que teria gastado demais, gerando a necessidade de um ajuste fiscal, cuja opção foi tomada por meio do corte e limite dos gastos públicos como uma das medidas, ao lado das privatizações, para se atingir o chamado superávit primário. O teto de gastos era, por conseguinte, uma medida de ajuste fiscal que atendia à lógica imposta pelo consenso neoliberal para as nações subdesenvolvidas ou em desenvolvimento, que pode ser sintetizada no tripé "superávit primário, meta inflacionária e câmbio flutuante".

Como já elaborado anteriormente, alcançar superávits primários elevados virou sinônimo de responsabilidade fiscal desde as crises econômicas do final dos anos 90, sobretudo no Brasil, vide superávits alcançados no governo Lula analisados no capítulo anterior. Esse dado passou a ser um verdadeiro fetiche da política econômica neoliberal, pois ele traduz o risco de um governo dar calote na dívida ou não. Acontece que as justificativas brasileiras para a adoção do teto de gastos públicos no país estão permeadas de equívocos e até mesmo encobertas por um discurso oficial falacioso. A começar pela compreensão do déficit público, apresentado como um dado ruim, a significar necessariamente incompetência administrativa ou irresponsabilidade fiscal. Não é bem assim. País que investe, especialmente em infraestrutura, como o Brasil vinha fazendo nos últimos tempos, acumula déficit público, e esse dado pode significar também a adoção de uma política desenvolvimentista (MARIANO, 2017, p. 2)

Não é correto afirmar que o governo federal brasileiro, sob a gestão PT, gastou muito e foi irresponsável do ponto de vista fiscal, apresentando essa premissa como justificativa suficiente para a adoção do teto dos gastos públicos federais. Houve uma desaceleração econômica já no final do primeiro mandato de Dilma Rousseff, que se fez acompanhar de uma grande queda nas receitas, esta última provocada também por equivocadas desonerações fiscais concedidas pelo governo Dilma ao setor produtivo e sobre a folha de salários, que não produziram, ao todo, um esperado aumento da capacidade produtiva e, conseqüentemente, aumento de receita (MARIANO, 2017, p. 2).

Em estudo encomendado pela Confederação das Indústrias Nacionais e realizado pelo Banco Mundial para analisar as barreiras à inovação e competitividade no Brasil em relação a outros países, concluiu-se que uma dessas barreiras é que o Brasil está em termos de prestação de serviços de educação de qualidade, ficou "atrasado" de seus concorrentes, especialmente os da Ásia. O estudo também observou que a economia global de hoje é uma "economia do conhecimento", onde a inovação e os trabalhadores bem-educados são fundamentais para a competitividade e o crescimento econômico. Assim, como no Brasil, o investimento em serviços públicos de educação raramente é um grande obstáculo ao desenvolvimento. Dito isso, no gasto público total do Brasil, a educação tem recebido muita atenção, superando a média da OCDE, segundo a OCDE. No entanto, quando os gastos foram divididos pelo número total de alunos, o país ficou em penúltimo lugar. O alto grau de repetência e evasão acaba inflando o número de alunos e a baixa qualidade do ensino público também sobrecarrega o sistema (OCDE, 2014, p.3)

O próprio FMI, em julho de 2016, surpreendeu ao publicar um relatório pedindo que os países desenvolvidos, muitos deles submetidos a medidas severas de austeridade fiscal impostas pela União europeia após o colapso de 2008, acelerem os investimentos, especialmente em infraestrutura. Esse argumento, seguindo surpreendentemente a lógica keynesiana, é que, ao colocar dinheiro em grandes projetos (como o Brasil o fazia até então nas obras do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC), esses países vão estimular a criação de empregos e renda, apoiando o crescimento econômico e acelerando a saída para a crise. Nesse mesmo relatório, inclusive, o FMI criticou a versão brasileira do teto para os gastos públicos (MARIANO, 2017, p. 2).

Com a Emenda Constitucional 95/2016, é possível concluir que o Brasil fez e está fazendo o contrário do que deve ser feito em tempos de crise. Além do princípio keynesiano sobre os efeitos positivos dos investimentos públicos nos projetos de infraestrutura, o conceito de "multiplicador fiscal", conforme discorrido no capítulo 1, também aponta para os efeitos igualmente positivos dos investimentos públicos em diferentes áreas, notadamente na saúde. O corte de gastos sem base econômica precisa ser criticado e é necessário destacar que os melhores índices multiplicadores, que geram retorno mesmo em tempos de crise, vêm de gastos com educação e saúde e os piores vêm com a defesa, os quais chegam a ser negativos em alguns países europeus (STUCKLER, 2014, p. 20)

Desse modo, falar em recuperação da economia ou em crescimento econômico deve passar pela compreensão de que o ajuste fiscal brasileiro foi baseado unicamente em obtenção

de superávit primário por meio do corte de gastos públicos. Foi uma opção ideológica, e não técnica limitando-se à contraposição das ideias a respeito do tamanho do Estado. Até mesmo porque nessa seara o senso comum parece infelizmente prevalecer, resultando em grandes distorções de entendimento que atrasam o desenvolvimento econômico brasileiro e impedem uma análise frutífera e racional das complexidades brasileiras, em se admitindo que a maior parte da sociedade civil ainda deseja o projeto constituinte de 1988, que direciona a implantação do Estado de Bem Estar Social, acreditando, paradoxalmente, que isso pode ocorrer com a adoção de receitas do ideário neoliberal (MARIANO, 2017, p. 3).

Como citado anteriormente, a chamada irresponsabilidade fiscal no fim das contas, na visão neoliberal, se materializaria em aumento explosivo da dívida bruta (IBRE, 2020, p.1). O país tem emitido títulos da dívida pública para pagar juros, endividando-se sucessivamente, inclusive em operação vedada pela lei, pois os juros são considerados despesas correntes pela Lei federal n.º 4.320/64, e a Constituição Federal, no art. 167, veda a emissão de títulos da dívida para pagamento das despesas correntes. Enquanto metade do orçamento federal é consumido com o pagamento de juros e amortizações da dívida, destina-se 0,27% para ciência e tecnologia, 0,01% para saneamento básico, 0,04% para a cultura, 0,56% para os transportes, 0,34% para segurança pública, 0,03 % para desporto e lazer, 0,87% para agricultura, 0,05% para urbanismo, 4,41% para a saúde e 3,91% para a educação (MARIANO, 2017, p. 3).

Outro argumento utilizado dentro da narrativa para aprovação do teto de gastos, é o tamanho que o Estado brasileiro atingiu. Bem, em número de servidores públicos, segundo dados da OCDE, o Brasil segue a média da América Latina, que é inferior à média de países desenvolvidos. A cada 100 (cem) trabalhadores brasileiros, 12 (doze) são servidores públicos, enquanto nos países mais desenvolvidos, o percentual costuma ser no mínimo o dobro, sendo a média de 21 (vinte e um) servidores para cada 100 (cem) trabalhadores. Em nações como Noruega e Dinamarca, mais de 1/3 da população economicamente ativa está empregada no serviço público. Logo, não há excesso de servidores públicos no Brasil. Obviamente, do ponto de vista numérico, o quantitativo pode ser expressivo, mas se deve ter em mente que se trata de um país com uma grande população, a quinta maior no mundo. Então não se pode analisar os números de forma descontextualizada (OCDE APUD MARIANO, 2016, p. 4).

Além disso, não parece correto utilizar do argumento de que o Brasil gasta demais com os serviços e investimentos públicos. Especificamente no tocante à saúde, de acordo com o IPEA, o gasto com saúde no Brasil é de 4 (quatro) a 7 (sete) vezes menor do que o de países que têm um efetivo sistema universal de saúde, como o Reino Unido e a França, e é inferior

ao de países da América do Sul, nos quais o sistema de saúde não é sequer universal, como na Argentina e no Chile. Nesse contexto, é conveniente registrar que a União Europeia proíbe os países membros de regular o seguro privado (o PHI) quando houver o sistema nacional de saúde (SNS), com o argumento de defender o sistema estatutário, que pode ser ameaçado pela concorrência de um sistema privado.

No Brasil, o objetivo da EC 95/2016 é fazer justamente o contrário. Reforçar, com o limite dos investimentos públicos, o sistema de saúde privado, coroando o princípio friedmaniano da liberdade de escolha, fundante da Escola conservadora de Chicago (FRIEDMAN, APUD MARIANO, 2019, p. 4).

Ou seja, de tudo o que se expos acima, é possível extrair que o Teto de Gastos pretende alcançar um equilíbrio fiscal pelo lado do corte do gasto, e não pelo investimento, o que é um grande equívoco. Outra opção poderia ter sido por reformas no sistema de arrecadação, que igualmente são capazes de promover um ajuste fiscal. A medida deixa imune a leveza da tributação brasileira sobre as grandes propriedades e as rendas do capital, que fazem com que a conta da carga tributária seja cada vez mais centralizada nos mais pobres e nos rendimentos do trabalho e no consumo. Por isso que foi dito inicialmente que a medida é uma clara opção por privilegiar certos setores, nacionais e estrangeiros, tendo em vista que há outras opções ao teto de gastos, que são eficazes, algo que ele (o teto) não é.

Logo, o problema brasileiro, como também o de outros países, não é de excessos do intervencionismo estatal ou de excesso de gastos com os direitos sociais. O Brasil ostenta, contudo, uma particularidade: a mentalidade tacanha das elites econômicas, que não se importam em desconstruir um projeto de país soberano e mais justo socialmente, para manter seus privilégios. Ou, como já identificaram os economistas do desenvolvimento e estruturalistas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe das Nações Unidas (CEPAL), entre eles, Raul Prebisch, Celso Furtado e Maria da Conceição Tavares, cujas ideias dominaram o pensamento econômico nas décadas de 1960 e 1970 (mostrando-se acertadas e atuais aos tempos presentes), é uma ilusão em se pensar na existência de uma burguesia nacional na América latina, uma vez que as elites locais são intrinsecamente dependentes e incapazes de liderar uma revolução capitalista nacional clássica, uma vez que são colonizadas culturalmente pelo que Celso furtado denunciou como o "mito do desenvolvimento" (MARIANO, 2019, p.5).

O Teto de Gastos representa, afinal, a reação dos setores políticos e econômicos conservadores da sociedade brasileira, que nunca aceitaram uma constituição que pretendeu

ser dirigente e que pretendeu implantar um Estado Social no Brasil, determinando a função social da propriedade a intervenção do Estado nos domínios econômico e social.

### **3.2 Efeitos do teto de gastos no SUS**

Como mencionado anteriormente, muitos especialistas avaliam que o desajuste das contas públicas decorre tão somente da expansão dos gastos governamentais. E que estes, por definição, seriam sempre ineficientes. Mas quando se aborda a gestão da saúde pública, o tom da crítica da ineficiência é ainda mais forte, quando na verdade, o governo federal é que tem sido responsável por um quadro de “asfixia financeira” do Sistema Único de Saúde (SUS). Isso porque foi acentuado o desfinanciamento a partir da vigência do teto de gastos (FUNCIA, 2021, p. 1)

Ou seja, a chamada lei do teto de gastos congelou o piso federal da saúde pública nos níveis do piso de 2017. Desse modo, submeteu as despesas de saúde, como outra qualquer, à regra do teto das despesas primárias (congelado nos níveis do ano anterior, no máximo corrigidos pela inflação). O desfinanciamento da saúde pública representa, então, a redução de recursos do SUS, que já eram insuficientes para cumprir o preceito constitucional. Pois, segundo a Constituição, “a saúde é direito de todos e dever do Estado” (art.196), cujas ações são de “relevância pública” (art.197) e descentralizadas.

De acordo com especialistas, faltam recursos orçamentários alocados para o SUS cumprir plenamente os preceitos constitucionais (processo denominado de subfinanciamento). Por exemplo, os gastos públicos consolidados (União, estados, Distrito Federal e municípios) em saúde pública representaram cerca de 4% do PIB – muito abaixo dos 7,8% do Reino Unido, que tem sistema universal de saúde como o SUS. Além disso, corresponderam a cerca R\$ 3,80 per capita por dia em 2019, muito menos do que as tarifas de transporte coletivo – e sem contar que há subsídios governamentais para as empresas de transportes em muitos municípios (FUNCIA, 2021, p. 1).

O teto de gastos levará a saúde a uma crise de financiamento sem precedentes. Ainda que o País cresça e que as receitas reajam positivamente, as despesas primárias estarão (em seu conjunto) restritas ao teto de gastos. Isto é, elas se reduzirão como proporção do PIB ou das receitas. O orçamento da saúde, no âmbito do governo federal, foi congelado por 20 anos, passando a ser reajustado apenas pela apuração da inflação, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). O teto de gastos desconsiderou as

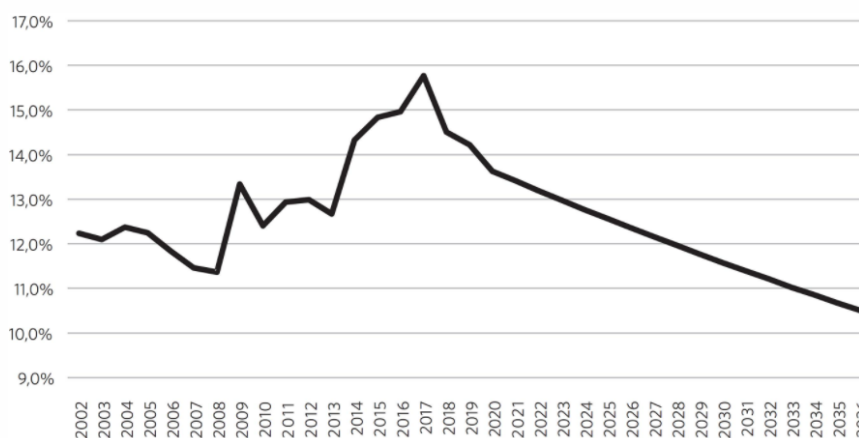
necessidades de saúde da população, o impacto do crescimento populacional, a transição demográfica, a necessária expansão da rede pública, o impacto da incorporação tecnológica (crescente e cumulativa na área da saúde) e os custos associados à mudança do perfil assistencial determinado pela prevalência das doenças não transmissíveis e das causas externas e a própria inflação de saúde, superior aos demais setores da economia em âmbito internacional. Com o teto de gastos, os gastos sociais ficam desvinculados de qualquer crescimento de receitas nos próximos 20 anos. Dessa forma, mesmo que aumente a arrecadação federal, não haveria mais investimentos nas áreas sociais (FUNCIA, 2021, p. 2).

O princípio básico do teto de gastos foi evitar que ganhos reais vindos do crescimento econômico fossem automaticamente transferidos às despesas primárias e, portanto, aos gastos em assistência primária a saúde. No que se refere à aplicação mínima, o problema se aprofunda quando se opta por uma base de partida deprimida pelo fraco desempenho da economia e da receita nos anos de 2016 e 2017. A emenda dispôs que o valor mínimo obrigatório para saúde, por até 20 anos, equivaleria a 15% da RCL (receita corrente líquida) de 2017, acrescidos da inflação, o que representava R\$ 109 bilhões, valor que sequer garantia, em termos reais, a execução de 2016, fato agravado pelo comprometimento crescente do orçamento da saúde com as emendas parlamentares impositivas (MENEZES, 2019, p. 2).

Entre 2003 e 2017, as despesas federais de saúde passaram de 58% para 43% das despesas públicas totais. Significa dizer que os estados e, sobretudo, os municípios gastam proporcionalmente cada vez mais em saúde. Se mantido o congelamento, esses entes deverão ser responsáveis por 70% dos gastos públicos até 2036. Quando se projeta como deve se comportar a despesa com saúde em relação à RCL de cada exercício, se considerado o piso de aplicação entre 2020 e 2036, chega-se a uma estimativa de que os gastos em saúde corresponderão a cerca de 10% da RCL em 2036, último ano de vigência do teto de gastos (MENEZES, 2019, p. 2).

Conforme mostrado no abaixo, se o piso for utilizado como referência efetiva para a programação orçamentária de saúde, deverá haver uma queda dos gastos em saúde superior a 5 pontos percentuais de RCL em cerca de 20 anos. Os impactos de médio e longo prazos também podem ser estimados para o SUS, comparando-se a aplicação no piso congelado do teto de gastos e os valores obrigatórios, caso vigorasse a regra anterior (15% da RCL do exercício corrente) (MENEZES, 2019, p. 2).

**Figura 11 – Projeções para gasto com saúde**



Fonte: MENEZES, 2019.

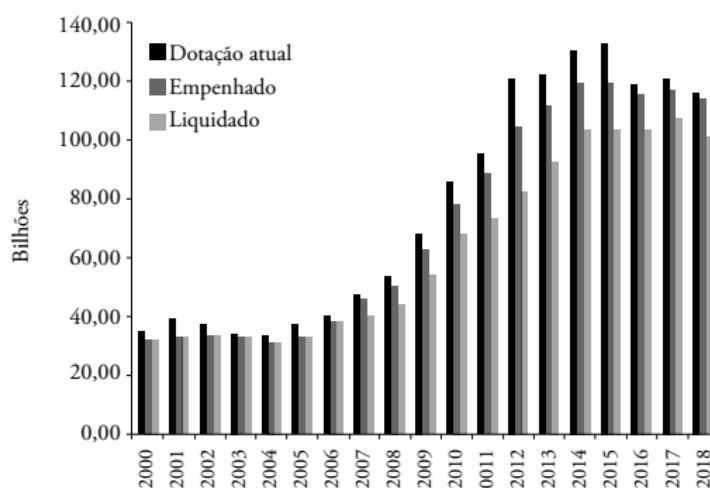
Os impactos sobre o SUS se dão em um contexto que combina desfinanciamento da saúde e medidas que materializam no sistema posições de valor estranhas a seus pressupostos constitucionais. Os efeitos negativos sobre a saúde da população já puderam ser identificados no primeiro ano do governo Bolsonaro. Por exemplo, a perda de 8,5 mil médicos cubanos do Programa Mais Médicos, que atendiam a cerca de 30 milhões de brasileiros, em 2,9 mil municípios e em aldeias indígenas, e a desistência de mais de mil médicos brasileiros que chegaram a ocupar essas vagas (cerca de 15% do total de vagas), deixando a população desassistida (SENADO FEDERAL, 2018).

'Novo Governo', 'nova política', 'nova previdência', 'novo pacto federativo' são expressões que compõem os discursos do atual governo, em nível federal. Contudo, os projetos apresentados até agora remetem ao passado, quando a política social não era praticada de modo a efetivar direitos, mas para manter a dependência de caridade e da lógica individual de acesso pelo mercado, mediado pelo poder aquisitivo de cada um. Pode-se dizer, concordando com o sociólogo Jessé Souza, que para um país que descende da escravidão, o problema não é o gasto social caber no orçamento público, mas os direitos universais caberem no imaginário das elites, que representam a 'ralé' como 'não-gente', indigna de direitos. E aí, invertendo a imagem produzida pela propaganda oficial, só nos resta combater o admirável mundo velho, travestido de novo, no qual o orçamento público, livre de obrigações e vinculações sociais, serve apenas à naturalização da exclusão e para atender aos interesses do mercado.

### 3.4 efeitos do teto de gastos na educação pública

Para além do projeto de austeridade fiscal a longo prazo, cujo pilar é o teto de gastos, os efeitos dos cortes de gastos já se fazem sentir desde 2015 com a virada na política macroeconômica. Quando se analisa a execução orçamentária da Função Educação, no gráfico abaixo, que considera todos os recursos federais destinados a pagamento de pessoal e encargos, despesas de custeio e investimentos relacionados aos programas da educação, percebe-se que o governo federal interrompeu a trajetória de aumentos das dotações orçamentárias autorizadas para esses gastos em termos reais. O corte dos gastos públicos destinados à educação já ficou evidente a partir de 2015, pois, após o máximo de R\$ 133,1 bilhões naquele ano, o orçamento autorizado para a função educação caiu para R\$ 119,1 bilhões em 2016 e R\$ 116,0 bilhões em 2018. O abaixo ainda mostra que os empenhos caíram em termos reais de R\$ 119,6 bilhões em 2015 para R\$ 113,9 bilhões em 2018 e os gastos liquidados permaneceram no mesmo patamar (na média de R\$ 104,0 bi) nos três anos anteriores. Entre os gastos mais impactados pelos cortes estão os com investimento em educação (ROSSI; OLIVEIRA; ARANTES; DWECK, 2019, p. 7).

**Figura 12 – Efeitos de corte de gastos na educação**



Fonte: ROSSI; OLIVEIRA; ARANTES; DWECK, 2019

Vimos também que o Brasil adotou a agenda da austeridade como um projeto a longo prazo por meio do teto de gastos que visa à redução do tamanho do Estado, medido pela relação gasto/PIB, nas próximas duas décadas. Conforme os cálculos apresentados, até 2026 o

tamanho do gasto público no Brasil deve reduzir em torno de 6 pontos percentuais do PIB e voltar aos patamares de 1997. Assim, o teto de gastos provocará um efeito achatamento do conjunto dos gastos sociais, e o financiamento da educação estará suscetível aos cortes e desprotegido pela modificação do mínimo constitucional para a área (ROSSI; OLIVEIRA; ARANTES; DWECK, 2019, p. 7).

Os efeitos dos cortes de gastos na área de educação já podem ser observados desde 2015, com queda na dotação de recursos para a área e, especialmente, para os gastos federais com investimento em educação dos gastos públicos que retrocederam ao patamar de 2002 em termos reais. A continuidade dessas políticas de austeridade pode comprometer o financiamento da educação pública assim como o futuro das próximas gerações (ROSSI; OLIVEIRA; ARANTES; DWECK, 2019, p. 8).

As consequências são muitas e são profundas. A primeira delas, que é a origem e o produto de todas as demais, é a inviabilização da implementação do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024. O PNE, disposto sob a Lei 13.005/2014, é a principal política educacional vigente hoje, sendo composta por 20 metas e centenas de estratégias, da educação infantil até o ensino superior, passando pelo combate ao analfabetismo; pela universalização do atendimento escolar; pela superação das desigualdades educacionais; pela formação, condições de trabalho e valorização dos profissionais da educação (PELLANDA, 2020, p. 1).

Para isso, os mecanismos criados pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e incorporados pela Lei do PNE em sua meta, de financiamento, do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) deveriam já ter sido implementados em 2015 e 2017, respectivamente, e representariam um aumento para 7% do PIB até 2019 (aos 5 anos de vigência), e para 10% do PIB até 2024 (no final do Plano). Mas o Teto de Gastos preconiza justamente o contrário disso ao congelar os investimentos para a área a partir de 2017. O teto de gastos públicos asfixia não só o PNE vigente hoje, como também o próximo, que deverá ter vigência entre 2025-2035, já que o Teto é de 20 anos, ou seja, até 2036 (PELLANDA, 2020, p. 1).

O desmonte da educação dos últimos anos só se agrava nesse momento de pandemia, dando um golpe forte nos equipamentos públicos mais capilares e cotidianos para a quase totalidade da população brasileira, as escolas. Isso afeta crianças, adolescentes, jovens e adultos por não termos dedicados recursos adequados para alimentação escolar – tão necessária nesse momento em que as famílias mais pobres estão sofrendo ainda mais com a crise e passam fome -, para gestão adequada da educação nesse momento que exige respostas

rápidas, e muito menos para implementação de atividades educacionais complementares à distância, em que nem profissionais da educação têm formação adequada nem sustentabilidade psicológica e material para garantir presença virtual de qualidade para suas e seus alunas e alunos, nem há estrutura para acesso aos conteúdos virtuais (PELLANDA, 2020, p. 1).

Ainda, com o fechamento das escolas por conta da pandemia, muitas mães e pais que continuam convocados ao trabalho não têm onde deixar suas crianças para trabalhar, intensificando a sobrecarga e vulnerabilidade das famílias. Trouxemos todas essas questões em nossos Guias de Educação e Proteção em tempos de COVID-19, que abordam todos os desafios que enfrentamos na área nesse momento. Manter o subfinanciamento da educação é também empurrar as crianças e os adolescentes brasileiros, destinatários de proteção integral e prioridade absoluta em termos constitucionais, para a miséria e a fome (PELLANDA, 2020, p. 1).

No ensino superior, o subfinanciamento, o corte de bolsas, e o esvaziamento dos investimentos em pesquisa impactam diretamente todas as áreas. Isso ocorre já que dele depende também o desenvolvimento de pesquisas que tragam mais informações sobre a doença do COVID-19, elaboração e produção de testes, sintomas, tratamentos e a própria cura e solução para a pandemia e o momento crítico que vivemos. Assim, investir amplamente em educação hoje é crucial para pouparmos vidas (PELLANDA, 2020, p. 1).

Uma outra área muito afetada foi a área de ciência e tecnologia. De 2016 até 2019, a parte discricionária teve uma perda de 38% do orçamento. Para o ano de 2021, o orçamento do CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), por exemplo, foi deprimido. Outras áreas praticamente desapareceram do orçamento: de habitação, cultura, Direitos Humanos, combate ao racismo, defesa das mulheres. Então, o Brasil tem um orçamento que foi comprimido, que deixou o país fragilizado para o enfrentamento da pandemia (DWECK, 2020, p.1).

### **3.5 Efeitos do teto de gastos para o mercado financeiro**

De acordo com o exposto anteriormente, o teto de gastos vem causando impactos negativos em vários segmentos, como educação, saúde e investimentos em infraestrutura, que são vitais para a qualidade de vida da população, além de também colocar em risco a execução de diversas políticas públicas extremamente benéficas no futuro. Mas é preciso

destacar, portanto, qual é o principal segmento beneficiado pelo teto de gastos e porque é importante para essa classe que o teto continue “de pé”.

O mercado financeiro tem sido um agente importante dentro da lógica econômica mundial e brasileira. Quando o governo precisa se financiar para gastar mais do que arrecada, ele precisa receber o dinheiro como forma de empréstimos dos investidores. Isso é, o governo emite títulos de dívida, por meio do Tesouro Nacional, que são comprados pelos investidores, que por sua vez recebem uma remuneração para tal, os juros. O fato é, os agentes do mercado financeiro brasileiro e estrangeiro detém cerca de 5,4 trilhões de reais em títulos de dívida, e a qualquer chance de que o governo pode não ter capacidade de honrar com o pagamento dessa dívida gera um estresse no mercado financeiro (TESOURO NACIONAL, 2021).

Como por exemplo: aumento da taxa de juros, que na visão dos agentes de mercado, precisa ser maior para remunerar um risco também maior de emprestar dinheiro para o governo brasileiro e depreciação do real, pois investidores estrangeiros podem decidir retirar seu dinheiro do país, a fim de buscar lugares mais seguros, o que acaba valorizando o dólar e desvalorizando o real.

O teto de gastos foi visto pelo mercado financeiro como um mecanismo que evitaria o colapso da dívida brasileira. Isto é, uma limitação para os gastos públicos, que por consequência manteria a dívida estável. O dólar saiu de uma média de \$3,90 para \$3,20 de 2015 para 2017 (ano de início de vigência do teto de gastos) e as taxas de juros caíram de 14,25% em 2016, para 7,0% no fim de 2017. Em síntese, a percepção de risco-país do Brasil caiu, na visão dos agentes do mercado financeiro e especulativo.

Portanto, pode-se concluir que o teto de gastos é um instrumento que garante o recebimento do pagamento da dívida pública ao mercado financeiro, e isso justifica as oscilações positivas nas condições financeiras, uma vez aprovada a proposta em questão.

### **3.6 Efeitos do teto de gastos para os investimentos**

Conforme explorado anteriormente, os investimentos, sejam eles públicos ou privados são fundamentais para o estímulo da economia, principalmente quando é necessário o papel anticíclico do Estado, mas também para induzir a demanda agregada do país. Somado a esse primeiro plano de fundo, pode-se destacar que, como existe uma dificuldade em restringir os gastos correntes, por parte do governo, principalmente como despesas decorrentes de emendas parlamentares, o Executivo acaba sendo induzido, quase que por inércia, a reduzir os investimentos. Não, por acaso o nível de investimento público, que já era baixo

historicamente, caiu da média de 4% do PIB no período 2013-2016 para pouco mais de a metade, 2,2% em 2017-2021. (LACERDA, 2022).

Além disso, a queda da participação do investimento público em paralelo a um dos momentos de maior fragilidade da economia brasileira, cuja recuperação recomendaria justamente o contrário, ou seja, uma atuação anticíclica do Estado para gerar o “efeito multiplicador”, já explorado no capítulo 1, do investimento público, e estimular uma ação mais incisiva do setor privado, assim como foi feito na saída da crise de 2008 nos Estados Unidos, por exemplo. O total de investimento da economia, a Formação Bruta de Capital Fixo, que inclui todos os aportes públicos e privados, nacionais e estrangeiros em infraestrutura, construção civil e máquinas e equipamentos, na média dos últimos anos equivale a apenas pouco mais de 16% do PIB, menos da metade da média de 33% dos países em desenvolvimento. A retomada dos investimentos é uma condição fundamental para fomentar o desenvolvimento. (LACERDA, 2022).

## CONCLUSÃO

Em uma entrevista, a professora Esther Dweck, do Instituto de Economia (IE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), explica a razão prática da crescente impopularidade da medida:

[Ela] é uma redução dos gastos por habitante. Se você corrige os gastos apenas pela inflação, sem levar em consideração o crescimento populacional, por exemplo, significa que o que o Estado está gastando por habitante tende a cair. Temos demonstrado que isso, de fato, vem acontecendo.

Como no orçamento você tem despesas que crescem, por uma questão demográfica, como é o caso da Previdência, como o crescimento da população idosa é maior do que o crescimento da população em geral, só esse fato vai fazer com que o crescimento do gasto seja superior ao crescimento da inflação. Com uma compressão gigantesca de gastos, o Estado vai gastar cada vez menos com a população. O que isso gera é um corte generalizado das despesas que são discricionárias, aquelas que o governo pode decidir se faz ou não (DWECK, 2020, p.1).

Além disso, o Teto de Gastos desconsiderou o crescimento do PIB e da população. No período de vigência desse novo regime fiscal há estimativa de um significativo crescimento populacional com um grande aumento da população idosa. Desta forma, haverá maior demanda por serviços das diversas áreas de atuação do Estado, especialmente de saúde e previdência. Portanto, não será possível o atendimento desse aumento de demanda com o mesmo montante, em termos reais (desconta a inflação), que é despendido hoje. (LACERDA, 2022).

O nível de investimento no âmbito federal é inferior ao “pré-PAC” [Programa de Aceleração do Crescimento], está no nível do início dos anos 2000, que é um nível superbaixo. Além disso, outras despesas básicas de manutenção dos espaços públicos não estão sendo feitas – falta, por exemplo, combustível para o pessoal do Ibama e do ICMBio fazer o básico na questão ambiental; falta dinheiro para luz, para atendimento às escolas, universidades, hospitais (DWECK, 2020, p.1).

Do ponto de vista teórico, Belluzzo enfatiza que os modelos que têm como premissa a ausência de estímulo econômico do lado da demanda agregada e se preocupam muito mais com conceitos como hiato do produto – mais relacionados ao lado da oferta – não estão

conectados com objetivos fundamentais como o Estado de Bem-estar Social, distribuição de renda e industrialização.

Portanto, pode-se concluir que, a política fiscal é um terreno de ampla discussão entre os mais renomados economistas pelo mundo atualmente. A ciência econômica produziu ao longo do tempo inúmeros trabalhos teóricos que argumentam a favor da necessidade da presença forte do Estado na economia como um agente indutor do crescimento, da industrialização e da distribuição de renda. Países se industrializaram com a presença do Estado, como é o caso da Coréia do Sul, e outros saíram de profundas crises do mesmo modo, como os Estados Unidos na crise de 2008.

O Brasil seguiu esse caminho pós-Plano Real, e impulsionado por um bom momento na economia global, o Brasil realizou sucessivos superávits primários, estimulou a demanda agregada, manteve a dívida pública em uma trajetória controlada, gerou distribuição de renda, investimentos em infraestrutura, educação e saúde, tudo ao mesmo tempo. Uma forte recessão causada não por irresponsabilidade fiscal, mas por políticas econômicas inconsistentes somadas a um cenário externo desfavorável, despertou a desconfiança dos investidores, os principais interessados na interrupção da agenda progressista, a fim de preservar ao máximo a capacidade de pagamento da dívida pública aos respectivos credores.

Para isso, um projeto que congela os gastos públicos por 20 anos, impedindo-os que tenham ganho real, isto é, acima da inflação, sem se preocupar com o aumento populacional, transição demográfica, desindustrialização e crises que eventualmente podem acometer o país e deteriorar a renda dos mais pobres, como é a crise vivida atualmente em 2021, foi aprovado em 2016 e entrou em vigência em 2017.

Além disso, a medida de teto dos gastos pode ser considerada única em termos de experiência internacional, devido às suas singularidades. Essa regra não leva em consideração que existem outras medidas e experiências fiscais, tanto em âmbito nacional quanto subnacional, no qual há o estabelecimento de regras de teto. Um exemplo é a determinação do teto para a dívida ou empréstimos de forma a definir limites máximos de dívida em termos líquidos. Essa regra visa a controlar e monitorar o endividamento e a avaliar melhor a sustentabilidade fiscal no longo prazo (AHMAD; ALBINO-WAR; SINGH, 2006, p. 416-417 apud LACERDA, 2018).

Simulações da aplicação do novo regime fiscal brasileiro de 2016 a 2036 mostram que o gasto primário do governo federal como parcela do PIB caiu acentuadamente de cerca de 20% em 2016 para quase 16% em 2016 e 12% em 2036. Além disso, os gastos com saúde

e educação podem cair dos atuais 4% do PIB para cerca de 3% do PIB em 10 anos. Por outro lado, os benefícios previdenciários, equivalentes a 40% dos gastos básicos, devem continuar apresentando crescimento acima da inflação, ou pelo menos permanecer estáveis quando consideradas as projeções otimistas de possíveis reformas previdenciárias.

Com isso, outras despesas, como justiça, bolsa família e investimentos, deverão apresentar quedas significativas relacionadas ao PIB, possivelmente dos atuais 8% para 3% em 20 anos. Assim, de acordo com essa simulação, haverá um processo de redução do tamanho do Estado na economia, reduzindo suas funções, confirmando assim a tese do Estado mínimo e da política econômica de austeridade ao longo do período do novo regime fiscal. Com base em simulações de 2002 a 2015, o estudo mostra que os gastos com saúde e educação caem significativamente se a abordagem do teto de gastos for considerada. Levando-se em conta o gasto total do período, se considerado o novo regime tributário, ele cairá 47%, passando de R\$ 802,3 bilhões para R\$ 424,6 bilhões efetivamente incorridos. (DIEESE, 2016, p. 9-10 apud LACERDA, 2018).

Esse é um projeto que tem claros ganhadores e perdedores, e as perspectivas com a continuidade do Teto de Gastos como está hoje não são boas. As políticas fiscais e monetárias requerem, portanto, um debate amplo, sério e crítico, com vistas à adoção de um conjunto adequado de medidas econômicas para promover o desenvolvimento econômico e social. Erros relacionados a cortes de gastos, benefícios sociais e investimentos públicos, bem como reformas na agenda atual que possam ter impactos econômicos, sociais e regionais negativos significativos devem ser evitados. Assim, é necessário rever o conjunto de medidas econômicas que estão a ser implementadas para criar as condições necessárias à promoção do desenvolvimento econômico e social. Os investimentos em saúde, educação, ciência, entre outros serão cada vez mais comprimidos, o que acaba em última instância levando ao atraso do desenvolvimento econômico e social do Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOSA, N, **RELEMBRANDO A EVOLUÇÃO RECENTE DA DÍVIDA LÍQUIDA**, 2020. Disponível em:<<https://blogdoibre.fgv.br/posts/relembrando-evolucao-recente-da-divida-liquida>> Acessado em: 06 de novembro de 2021.

BEDRITICHUK, R., **A DÍVIDA PÚBLICA E A COORDENAÇÃO DAS POLÍTICAS FISCAL E MONETÁRIA NO GOVERNO LULA**. Brasília, 2008. Disponível em <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/191611/dividapublica.pdf?sequence=7&isAllowed=y>> Acessado em: 07 de novembro de 2021.

BELLUZZO, L., **Belluzzo: Como Lula fará a Nova Carta aos Brasileiros**. Entrevistador: José Luiz Portella, São Paulo: UOL, 2021. Disponível em <<https://noticias.uol.com.br/colunas/jose-luiz-portella/2021/10/10/belluzzo-como-lula-fara-nova-carta-aos-brasileiros.htm>> Acessado em: 07 de novembro de 2021.

BRESSER-PEREIRA, L. C., **Da Macroeconomia Clássica a Keynesiana**. *Apostila EC-MACRO-L-A968*, São Paulo, p 1-44, 1968.

CAPITAL, C., **Quatro anos do Teto de Gastos: insustentabilidade, pandemia e o Orçamento 2021**. São Paulo, 2020. Disponível em <[https://www.cartacapital.com.br/opiniao/quatro-anos-do-teto-de-gastos-insustentabilidade-pandemia-e-o-orcamento-2021/?utm\\_source=leiamais](https://www.cartacapital.com.br/opiniao/quatro-anos-do-teto-de-gastos-insustentabilidade-pandemia-e-o-orcamento-2021/?utm_source=leiamais)> Acessado em: 07 de novembro de 2021.

CBO – CONGRESS BUDGET OFFICE. Review for H.R.1, **The American Recovery and Reinvestment Act**, 2009.

CEA – COUNCIL OF ECONOMIC ADVISORS. **The economic impact os the American Recovery and Reinvestment Act**. First Quartely Report, Sep. 2009.

DWECK, E., **"Teto de Gastos reduz investimento público por habitante"**, alerta **Esther Dweck**. Entrevistador: Erick Gimenes, São Paulo: Brasil de Fato, 2021.

Disponível em <<https://www.brasildefato.com.br/2020/10/05/teto-de-gastos-reduz-o-investimento-publico-por-habitante-alerta-esther-dweck>> Acessado em: 07 de novembro de 2021.

GIAMBIAGI, F. **Dezessete anos de política fiscal no Brasil: 1991-2007**. Novembro de 2007. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4549](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4549)>. Acessado em 17 de outubro de 2021.

HERMANN, J; GENTIL, D, **A política fiscal do primeiro governo Dilma Rousseff: ortodoxia e retrocesso**. São Paulo, 2017. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/1982-3533.2017v26n3art9>> Acessado em: 07 de novembro de 2021.

KEYNES, J. M., **Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**, Editora Saraiva, São Paulo, 2013.

LACERDA, A. C., **A retomada dos investimentos é fundamental para fomentar o desenvolvimento**, O Estado de São Paulo, São Paulo, p. 1-2, 2022.

LACERDA, A. C., **Entenda por que o ‘teto da dívida’ não é uma boa alternativa**, O Estado de São Paulo, São Paulo, p. 1-2, 2022.

LACERDA, A. C., **Emenda constitucional EC 95 e o engodo do ‘teto de gastos’**, São Paulo, p. 1-19, 2018.

LOPREATO, F. **O papel da política fiscal: um exame da visão convencional**. 2006. Disponível em: <[http://www.iececon.net/arquivos/publicacoes\\_39\\_313587953.pdf](http://www.iececon.net/arquivos/publicacoes_39_313587953.pdf)> Acessado em 05 de novembro de 2021.

LOPREATO, F. **A política fiscal brasileira: limites e entraves ao crescimento**. 2007. Disponível em: <[http://www.iececon.net/arquivos/publicacoes\\_38\\_2693801185.pdf](http://www.iececon.net/arquivos/publicacoes_38_2693801185.pdf)> Acessado em: 02 de abril de 2022.

LOPREATO, F. **Caminhos da política fiscal do Brasil**, 1ª Edição, Editora Unesp, São Paulo, 2013.

MARIANO, C., **Emenda Constitucional 95/2016 e o teto de gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre.** São Paulo, 2017. Disponível em:< <https://doi.org/10.5380/rinc.v4i1.50289>> Acessado em: 06 de novembro de 2021.

MASIERO, G., **A Economia Coreana: Características Estruturais.** São Paulo, 2014.

MENEZES, A., **O futuro do SUS: impactos das reformas neoliberais na saúde pública – austeridade versus universalidade.** São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0103-11042019S505>> Acessado em: 06 de novembro de 2021.

MUELLER, A. P., **A Teoria Monetária Moderna: Uma Avaliação de suas Premissas e suas Consequências Políticas.** *Revista Interdisciplinar de Filosofia*, São Paulo, p. 1-22, 2019

OCDE. *Education at a Glance: OECD Indicators, Brasil – Nota para o país*, 2014.

PELLANDA, A., **Em 2019, a educação perdeu R\$ 32,6 bi para o Teto de Gastos.** São Paulo, 2021. Disponível em <<https://diplomatie.org.br/a-educacao-perdeu-r-326-bi-para-a-ec-95-do-teto-de-gastos/>> Acessado em: 07 de novembro de 2021.

PESSOA, L., **O Teto de Gastos foi um golpe profundo no SUS e no direito à saúde.** São Paulo, 2021. Disponível em:< <https://www.cartacapital.com.br/blogs/observatorio-banco-central/o-teto-de-gastos-foi-um-golpe-profundo-no-sus-e-no-direito-a-saude/>> Acessado em: 06 de novembro de 2021.

PIRES, M. C. C., **Política Fiscal e Ciclos Econômicos: Teoria e a Experiência Recente.** 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 2017.

PROTSKI, V., **ANÁLISE DA POLÍTICA FISCAL DO GOVERNO FHC**. Curitiba, 2014. Disponível em <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/37128/MONOGRAFIA32-2014-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acessado em: 02 de novembro de 2021.

RESENDE, A. L., **MMT e a dívida pública**. *Revista Terraço Econômico*, São Paulo, p 1, 2019.

REZENDE, R., **Uma análise das políticas macroeconômicas do governo FHC, governo LULA**. Florianópolis, 2009. Disponível em <<http://tcc.bu.ufsc.br/Economia291727>> Acessado em: 07 de novembro de 2021.

RODRIGUES, R; BASTOS, C. **Análise recente das finanças públicas e da política fiscal no Brasil**. 2010. Disponível em: Acessado em: 05 de novembro de 2021.

ROSSI, P., **AUSTERIDADE FISCAL E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL**. São Paulo, 2019. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/es/a/kPwjLRdn8xtJwxpt4T8R4NH/?lang=pt>> Acessado em: 07 de novembro de 2021.

SCHETTINI, B., **DÍVIDA LÍQUIDA E DÍVIDA BRUTA: UMA ABORDAGEM INTEGRADA PARA ANALISAR A TRAJETÓRIA E O CUSTO DO ENDIVIDAMENTO BRASILEIRO**. Brasília, 2010. Disponível em <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1367/1/TD\\_1514.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1367/1/TD_1514.pdf)> Acessado em: 02 de novembro de 2021.

SILVA, C., **DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES (DEA) COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO DE RESULTADOS FISCAIS NOS ESTADOS BRASILEIROS**. Brasília, 2017. Disponível em <[https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/521850/1/30\\_Texto\\_do\\_artigo\\_85\\_1\\_10\\_20200311.pdf](https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/521850/1/30_Texto_do_artigo_85_1_10_20200311.pdf)> Acessado em: 07 de novembro de 2021.

VIEIRA FILHO, L. A. M., **A MMT E AS JABUTICABAS: DÍVIDA PÚBLICA E FALTA DE SINERGIA ENTRE O TESOUREIRO E O BANCO CENTRAL NO BRASIL.** *Encontro da Associação Keynesiana Brasileira*, São Paulo, 2019.