

O estado de exceção econômico e as regras fiscais no Brasil: o teto de gastos e o novo marco fiscal

The economic state of exception and fiscal rules in Brazil: the spending ceiling and the new fiscal framework

Ana Flavia Silva de Oliveira¹

Resumo: A política fiscal brasileira perpassa debates controversos dentro das ciências econômicas. Desde os anos 2000 vê-se paulatinamente incorporada uma base teórica pouco consensual, mesmo diante do enfraquecimento dos argumentos de seus autores, a chamada teoria da austeridade fiscal expansionista permanece sustentando as regras fiscais implementadas no país. Este artigo buscou, através do uso da metodologia qualitativa e exploratória, entender mais profundamente por que o debate fiscal continua sendo limitado por essa lógica. O resultado principal utilizou o conceito multidimensional e interdisciplinar de estado de exceção econômico, para justificar o alarde midiático feito às custas dos gastos do governo para angariar apoio massivo à redução da participação do Estado na economia. Essa é, portanto, uma evidência da dinâmica do neoliberalismo em funcionamento.

Palavras-chave: Estado de exceção, austeridade fiscal expansionista, regras fiscais brasileiras.

Abstract: Brazilian fiscal policy is a controversial subject debate in economics sciences. Since the 2000s, there has been a gradual incorporation of a no consensus theoretical basis. Even in the face of its weakening authors' arguments, the so-called theory of expansionary fiscal austerity continues to underpin the fiscal rules implemented in the country. This article aimed, through the use of qualitative and exploratory methodology, to understand more deeply why the fiscal debate continues to be limited by this logic. The main result used the multidimensional and interdisciplinary concept of a state of economic exception to justify the media hype made at the expense of government spending to garner massive support for reducing the state's participation in the economy. Therefore, this is an evidence of the dynamics of neoliberalism at work.

Keywords: state of exception, expansionary fiscal austerity, Brazilian fiscal rules.

I. Introdução

A política fiscal no Brasil tem sido permeada por amplos debates teóricos e políticos que culminaram na elaboração e implementação de regras fiscais controversas a partir de 2016.

¹ Doutoranda em Ciências Econômicas pelo Universidade Estadual de Campinas. E-mail: ffaoliveira@gmail.com

Considerando a importância da sustentabilidade das contas públicas em determinar a política monetária, cambial e o fluxo de capitais, discutir as despesas do governo se torna central diante de um cenário político conturbado oriundo de uma conjuntura complexa de crise econômica, impeachment presidencial, pandemia mundial, etc.

Desde a década de 1990, a teoria da austeridade fiscal expansionista defendida por um grupo de autores influentes do *mainstream* econômico liderado por Alberto Alesina, congestionou a base de execução fiscal dos governantes de diversos países ao redor do mundo e das instituições multilaterais, como o caso do FMI. E isso continuou sendo verdade mesmo depois que os argumentos de que a prática de corte de gastos do governo (pela via da melhora da confiança e credibilidade) poderia gerar crescimento foram comprovadamente derrubadas academicamente. As críticas pautaram-se nas falhas econométricas e empíricas dos estudos e também no fato de que descreviam casos isolados e sem contexto.

Mesmo assim, o final do segundo governo da presidente Dilma no Brasil já havia se rendido à demanda das classes abastadas e influentes do país ao eleger um Ministro da Fazenda que adotou a consolidação fiscal como norte de sua política. O golpe que se seguiu apenas reforçou o discurso neoliberal, dando origem ao teto dos gastos, regra fiscal que passava longe do que foi experienciado, por exemplo, por países Europeus. A derrocada dessa medida depois de uma conjuntura complexa foi o limiar de uma segunda regra fiscal, o novo marco fiscal.

Mas o questionamento que fica diante das contradições dessas duas regras fiscais é: porque a política fiscal no Brasil permanece limitada a uma base teórica já a muito enfraquecida? A hipótese desse artigo é a de que a política fiscal brasileira é um produto secular do estado de exceção econômico que transmite a discussão política para a população através de um alarde midiático, cuja racionalidade envolve aspectos que perpassam o ideário neoliberal que captura o modo como a política econômica no país é feita, por exemplo: que o governo gasta demais, que os impostos são muito altos, que a constituição não cabe no orçamento, etc. Esse ambiente criou regras fiscais que confirmam essa linha de pensamento e, portanto, agem para diminuir o espaço para se fazer política fiscal.

A partir do uso da metodologia qualitativa e exploratória, o artigo busca evidenciar as especificidades teóricas e conjunturais que construíram as duas regras fiscais mencionadas. Foi elencando aqui o que compete o conceito de estado de exceção e os argumentos principais da austeridade fiscal expansionista e sua crítica para basear a discussão das regras fiscais brasileiras. Dessa forma, o artigo está separado em três partes além desta introdução. Inicia-se com a análise dos conceitos de exceção econômica, a segunda parte define as bases teóricas das normas que regem a

política fiscal no Brasil; a partir disso são explicitadas algumas evidências das origens e motivações das regras fiscais no Brasil; e, por fim, as considerações finais.

II. A exceção econômica e o terrorismo econômico

Numa tentativa de identificar mais profundamente os traços que caracterizam a forma com que a política fiscal se consolidou na economia brasileira nas últimas décadas, é importante estabelecer algumas nuances acerca de dois temas essenciais: o estado de exceção econômico e o terrorismo econômico. O primeiro termo é multidimensional e interdisciplinar, por isso é frequentemente utilizado em estudos das áreas do direito, política, ciências sociais e economia. Já o segundo é um argumento levado ao seu limite, de que a política fiscal é feita no Brasil a partir de um alarmismo político que se fundamenta na exceção econômica.

Quando se trata de “estado de exceção” ou “estado de emergência”, refere-se ao sentido oposto do Estado de Direito, esse último simplificarmente compreende um compromisso de toda a atuação estatal estar submetida à lei (Da Silva, 1988). Dessa forma, nesse estado, suspende-se a normalidade, ou seja, o Direito, em prol da exceção, incorporando a emergência no ordenamento jurídico para que ela obtenha legitimidade. Como aponta Agamben (2003), estabelece-se um caráter legal aos processos que não podem ser legais diante da normalidade. Segundo Bercovici (2015), no Estado constitucional moderno esse movimento se expressa no uso da constituição para validar a violação da própria constituição, em especial de maneira a manter resguardado o regime político em vigor.

No século XIX esse estado de exceção tinha um caráter temporário, já que rupturas na constituição (que tinham papel de manter a ordem do mercado) que se mantivessem permanentes eram tidas como inconstitucionais. E isso é validado pela ideia de que o estado de exceção deveria ser instaurado para defender a normalidade, ou seja, a constituição. Mas, a partir do século XX, a exceção passou a ser regida por outro motivo, qual seja, o de ser a âncora do modo de funcionamento do sistema capitalista (Bercovici, 2015).

Ainda num campo mais abstrato, o termo “tempo de exceção” é tipificado como aquele em que a exceção passa a se tornar permanente. Paulani (2015) utiliza-se dos escritos de Giorgio Agamben e de Paulo Arantes para apontar que há um encontro e/ou um entrelaçamento da norma e da exceção, essas que são formas contraditórias que aparecem como um artifício usado pelos Estados contemporâneos para a tomada de decisões institucionais. Isso significa que a resposta a qualquer grave situação necessariamente precisa ser abrir mão do estado comum das coisas. A consequência maior dessa decisão acaba sendo a permanência de novas ordens de caráter emergencial, ou seja, é um período em que a exceção funde-se à normalidade em função da necessidade. Nessas condições

de emergência, passa a ser aceita a tomada de decisões que cruzem os limites antes estabelecidos do que era lícito e ilícito em razão da necessidade imediata.

De maneira mais palpável, refere-se às medidas, ou mesmo políticas de governo, que em algum momento foram estabelecidas sob caráter temporário, a partir de uma leitura de urgência momentânea, mas que ao longo do tempo converteram-se em corriqueiras, justamente porque o estado de gravidade transpõe-se como regra (Paulani, 2015). Aplicado aos termos da economia, nas palavras de Paulani (2015, p. 115),

o estado de exceção, que deriva da necessidade de se declarar uma “guerra à emergência”, nesse caso, à emergência econômica, vai atuar, no mais das vezes, não para solucionar a emergência que supostamente o engendrou, mas para produzir uma situação em que a emergência se torne a regra e em que não se consiga mais distinguir um estado do outro.

Não é uma tarefa muito árdua encontrar paralelos em paradigmas econômicos que se desenvolvem a partir dessa emergência descrita pela autora. O *slogan* de Margaret Thatcher no Reino Unido é um bom exemplo, já que foi amplamente divulgada a chamada TINA (*There is no alternative* – não há alternativa, numa tradução livre), a qual se referia a “necessidade” de embarcar a economia inglesa aos preceitos neoliberais, no final da década de 1970. Isso ocorre diante da crise de estagflação dos países centrais, marcando um movimento histórico que, juntamente a outros eventos (como o colapso do regime monetário do Acordo de Bretton Woods, o choque de juros Volcker nos EUA, os choques dos preços petróleo, os programas de desregulamentação e privatização, etc.), catalisou a dinâmica do neoliberalismo pelas economias ao redor do globo.

Essa condição se espelha de maneira dramática na periferia do capitalismo. Se se considerar a dinâmica da clivagem centro-periferia nesse sistema, as teorias cepalinas (CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) de Raúl Prebisch e Celso Furtado, das décadas de 1950/60, por exemplo, apresentaram teses que entendiam o subdesenvolvimento como uma fase pré-desenvolvimento ou ausente dele. A ideia é de que haveria forma de avançar e alcançar o desenvolvimento pleno em troca de superar o subdesenvolvimento. Isso seria possível a partir da adoção de medidas políticas e econômicas com objetivo de desenvolver a indústria, e, assim, garantir a superação da dependência a partir processo de Industrialização por Substituição de Importações (ISI) articulado no Brasil no período, mas finalizado posteriormente em função de seus resultados aquém do esperado (Dos Santos, 2000; Amaral, 2012).

Esse marco teórico e político da América Latina corrobora com a avaliação de Bercovici (2015), em que sugere que os países que compõe a periferia, os subdesenvolvidos, vivem sob um estado de exceção econômico permanente em detrimento da normalidade que seria a ordem dos países centrais desenvolvidos. Parte-se da concepção de que existe um alarme criado para que seja

empenhado um salvamento imediato em países como os latino-americanos, de forma a adaptar o que ocorre em sua política econômica com o planejamento do centro (diretamente) e do próprio capital financeiro (indiretamente), mas sem considerar as implicações estruturais em suas economias já muito fragilizadas pela própria dinâmica do capitalismo.

Trazendo foco para o Brasil, podemos citar a década perdida de 1980, que foi capaz de criar um clima generalizado de emergência econômica (dívida externa, inflação, volatilidade do crescimento, etc.). Nesse momento, clamava-se pela necessidade de salvar o país da crise, discurso esse que se estendeu, mesmo depois da recuperação (na segunda metade dos anos 1990), num contínuo sentimento de medo de retornar à instabilidade anterior. Isso levou à busca constante pela regeneração econômica e para que não se perdesse o bonde da liquidez internacional novamente. A questão é que a busca pela “normalidade”, ou seja, por essa maior estabilidade econômica vista nos países centrais, foi vendida pela via do discurso de uma “única forma possível” que era, sem amplo consentimento da sociedade, incluir o país no ciclo financeirizado mundial (através da abertura comercial e financeira). A partir daí foram adotados conjuntamente padrões neoliberais do Consenso de Washington que se difundiam pelas economias periféricas rapidamente. Essa condição permeia e aprisiona as decisões econômicas do Brasil até os dias atuais, criando enormes fragilidades e ainda uma vulnerabilidade externa cada vez mais aprofundada.

Por que isso é importante? Vemos assentada, de maneira paulatinamente mais clara, a perda de autonomia do Estado brasileiro em ser o protagonista de suas próprias decisões. Nesse sentido, estabelece-se acima de tudo a primazia dos mercados, da concorrência e da alta demanda por flexibilidade. Isso ocorre de maneira concomitante ao poder de influência da classe rentista ecoada pela mídia, a qual busca compatibilizar seus interesses através da imposição desse ambiente de urgência e tirar proveito para si de quaisquer caminhos que mais os favoreçam em desfavor, por exemplo, dos direitos sociais (Paulani, 2015).

É nesse sentido que podemos entender que o terrorismo econômico é um produto do estado de exceção econômico. De modo mais categórico, compreende-se terrorismo como uma forma de impor um interesse próprio, de maneira intolerante, por meio da correção e intimidação, pelo uso do medo e/ou da violência, para fins ideológicos e políticos. E esse mecanismo utilizado para gerar histerismo é suficientemente capaz de definir a rota dos arbítrios econômicos, políticos e sociais de um Estado. E ele se mantém superando as típicas contradições inerentes às próprias bases teóricas utilizadas para se justificar.

Não coincidentemente Paulani (2022) escreve que o terrorismo econômico “vai recrudescer e não seria tão bem-sucedido sem a ajuda do parceiro de sempre... uma mídia a serviço do Brasil, para

poucos”, justamente pois tornou-se corriqueiro a criação de um ambiente de terror, de que a economia está sempre às beiras de sair do controle, criando-se a expectativa de volta da tão buscada normalidade. Isso é potencializado por veículos de informação e por analistas de mercado, justamente pois eles têm capacidade de influência desmedida, ainda mais através da criação de emblemas que narram a “urgência” superando as barreiras da realidade, mas baseando-se em teorias e teóricos do *mainstream* econômico já há muito refutados por suas frágeis evidências.

Portanto, é esse estado de exceção que justifica práticas na política econômica que até hoje demonstram suas imprecisões, principalmente às camadas mais vulneráveis da sociedade brasileira, é possível citar os governos petistas do início dos anos 2000: práticas de altíssimas taxas reais de juros, favorecedora do rentismo nacional e internacional; o pagamento do elevado serviço da dívida em relação ao PIB, sustentado paralelamente a um discurso de esvaziamento do orçamento público para suprir saúde, educação, etc.; operação de superávit primário na prática, mas com o discurso de empenhar-se cada vez mais em suprir um déficit que não existia, às custas dos serviços à sociedade, entre outros (Paulani, 2015). Sobre os governos pós-golpe de 2016 pode-se mencionar: a reforma trabalhista, que estava em busca de flexibilização, mas que na realidade significou uma extrema regressividade em termos de direitos trabalhistas, para o agrado dos empresários que, pelo contrário, não responderam com o aumento do investimento prometido; a reforma da previdência social, realizada a fim de garantir sua sustentabilidade no orçamento público, em favor de um discurso de responsabilidade fiscal e em desfavor dos trabalhadores cujo futuro se tornou ainda mais incerto; o teto de gastos que passou a ajustar os gastos públicos pela inflação anterior, como os recursos para saúde e educação e etc.

III. As bases teóricas contraditórias acerca da política fiscal no Brasil

A política fiscal brasileira, assim como as outras, se estabelece sob duas perspectivas importantes: uma conjuntural e outra teórica. A primeira corrobora com o argumento que foi tratado na seção anterior, de que é comumente criado um ambiente de terrorismo para que se providencie medidas políticas favorecedoras dos atores mais influentes da economia. Nesta seção, o objetivo é analisar a segunda delas, ou seja, a composição conceitual a partir das duas teses basilares: o neoliberalismo econômico que é a sustentação da racionalidade intrínseca dessas proposições e a teoria da austeridade fiscal expansionista que foi o pano de fundo teórico da regra.

Na seção anterior mencionamos o Consenso de Washington como o conjunto de medidas idealizadas pelo centro para indicar os caminhos “corretos” para o ingresso das economias periféricas à financeirização mundial em curso, nos referimos, especialmente, a reformas macroeconômicas de

caráter liberalizante (Caffé; Bruno, 2017). Essa foi a configuração com que a ordem do neoliberalismo chega na periferia do sistema num contexto de financeirização. Tem-se que o resultado desse processo foi basicamente que economias como a brasileira, já fragilizadas em vista das conturbações relacionadas a suas dívidas nos anos 1980, abraçaram as promessas oferecidas pelo *mainstream*, promoveram então, transformações estruturais e também do Estado para obter maior facilidade de acesso aos centros financeiros do mundo, com a potencialização da flexibilização de movimentação dos fluxos internacionais de capital (Paulani, 2012).

Em função disso, a perda de autonomia de um Estado periférico como o Brasil foi axiomática. Como determinar uma estratégia de desenvolvimento nacional pertinente às suas especificidades quando se vive sob a influência de Estados mais poderosos, de mercados financeiros difundidos e de uma parcela socioeconômica de agentes que se favorecem com a lógica do capital em funcionamento? Essa é uma característica importante do neoliberalismo: abocanhar o que está à margem do mercado, como as instituições, as famílias, as universidades, os sindicatos, etc., a saber, qualquer política (especialmente a fiscal) que não se direcione ao interesse do mercado, já que essa deve ser corrigida à universalização neoliberal. Cumpre-se o desmonte de direitos duramente conquistados.

Mesmo com isso posto, seria insuficiente definir essa captura da tomada da decisão política e econômica encarando-a apenas como um direcionamento político, ou somente como ideologia. Dardot e Laval (2016) incentivam a compreensão do neoliberalismo para além disso, como uma nova razão de mundo, a dominância de uma nova racionalidade, que circunscreve os aspectos sociais, econômicos e substantivos sob a lógica do capital. Muda a forma como entendemos e sobrevivemos num mundo globalizado, cria um distúrbio completo, ainda mais considerando o estado de emergência econômico incentivado e difundido por entre as massas.

Assim, é possível entender o neoliberalismo como um processo em permanente aperfeiçoamento. Sendo o mercado um projeto em constante desenvolvimento, moldado pela sua formação em si. A concorrência embrenha-se por todas as esferas da vida em sociedade; os governos (principalmente os Estados mais poderosos) regem a si mesmos e a conduta dos homens universalizando a lógica da concorrência; bem como a radicalização do neoliberalismo político que se utiliza da concorrência para conduzir a ação pública. Os indivíduos cada vez mais desarraigados de uma lógica coletivista, são capturados pela universalização da norma liberal. E, por fim, o Estado atua presentemente como um guardião da propriedade privada; ele produz e reproduz as regras das instituições e da conduta individual; é apresentado nessa lógica com o objetivo de centralidade mínima, o que deveria/poderia ser o oposto da sua serventia ao sistema; e cuja frase de efeito “mercados livres” não faz menos do que encobrir a âncora que sustenta a valorização do capital, transpondo, inclusive, as barreiras nacionais (Davies, 2014; Dardot; Laval, 2018).

Sendo uma das principais bases do neoliberalismo o Estado mínimo, não coincidentemente a política fiscal no Brasil tem sido projetada sob esse semblante. Não se pode deixar de considerar que os governos petistas (2003-2016) se desviaram desse raciocínio mais do que os governos anteriores². Nesse período, foram executando políticas sociais de distribuição de renda, que além de serem usadas como motor do dinamismo econômico, caso dos investimentos públicos em moradia popular, a redução da miséria, da fome, etc., aproximaram-se mais do que está projetado na Constituição de 1988, em termos de direitos mínimos à população. Entretanto, essa era apenas uma tentativa de conciliar elementos desenvolvimentistas com alguma estrutura de bem-estar, mas sem abandonar o compromisso neoliberal de austeridade fiscal (Ribeiro; Loural; Amaral, 2020). Esse último se ancorava na lógica do Estado “gastador e irresponsável” e/ou na defesa constante dele apenas como “corretor das falhas de mercado”, assombrando os governantes e mantendo papel importante em gerar desconfiança quanto a capacidade e o potencial dinamizador do gasto público. Dessa maneira, criou-se um ambiente de negatividade e alarde em relação à política fiscal desenvolvida, ignorando os avanços sociais do período e dando abertura para limitar cada vez mais a capacidade fiscal estatal.

Foi exatamente essa perspectiva que ganhou mais força com a crise econômica que se iniciou no país a partir de 2013, houve enorme declínio dos investimentos, uma reversão do cenário externo, inflação, deterioração do Balanço de Pagamentos e das contas públicas, gerando uma reversão nas expectativas. O governo Dilma II foi eleito, mas o ambiente de crise política não se esvai com a reeleição. Dessa forma, a opção escolhida pelo governo para lidar com esse momento histórico foi a adoção de um viés ortodoxo (Carneiro, 2016).

Seguindo a visão de Carneiro (2016), essa guinada econômica foi equivocada e visava a aprovação do mercado, assim, acabou sendo uma das razões para o aprofundamento da crise no pós-2015. A opção ortodoxa foi exatamente a de instituir uma austeridade fiscal expansionista para melhorar a situação externa e as expectativas (Erber, 2011), o mesmo direcionamento qual o antecessor de Lula, Fernando Henrique Cardoso, se guiava, mas ambos não foram bem sucedidos em suas tentativas.

A austeridade fiscal expansionista é um dos temas que reverbera grandes discussões no âmbito da economia contemporânea desde os anos 1990. Seu maior defensor foi Alberto Alesina, autor que publicou diversas vezes sobre o tema, sendo um dos grandes influenciadores da macroeconomia moderna. Naturalmente sua obra recebeu também diversas críticas, principalmente da teoria econômica crítica. Em linha gerais, o autor e seus colegas de pesquisa defendem o ajuste fiscal para conter déficits, e também como uma maneira de retirar dos governos eleitos a liberdade de definir ou

² Em especial, a partir de 2007, ou seja, do segundo mandato de Lula na presidência e até o final do primeiro mandato de Dilma.

influenciar as decisões fiscais de seus sucessores para que não acabem gerando resultados subótimos. Dessa forma, partem da ideia de que devem haver regras pré-definidas e rígidas para qualquer desvio/aumento no déficit público (Alesina; Tabellini, 1990; Alesina; Perotti, 1995; Alesina; Ardagna, 2013).

Para além disso, indicam que melhorias permanentes que afetem positivamente a competitividade dos mercados, o crescimento econômico e o déficit público só se realizam com cortes em programas de transferências (o desmonte do estado de bem-estar social) ou cortes na remuneração de servidores públicos³. Para isso, o ajuste deve ser realizado em períodos de crescimento relativamente altos e sem aumento de impostos (Alesina; Tabellini, 1990; Alesina; Perotti, 1995).

Alesina, Ardagna (2013), colocam que o investimento privado é aquele que tem maior potencial de agir positivamente a um ajuste feito nas despesas do governo (em cortes nos gastos correntes, não nos investimentos públicos). Desse modo, segundo Alesina, Favero e Giavazzi (2018), essa austeridade causaria uma pequena ou nenhuma desaceleração econômica, com resultado ainda melhor se acompanhada de liberalização do mercado de trabalho e bens. Portanto, em média, o ajuste tem custos de produção reduzidos e, em alguns casos, podem gerar resultados expansionistas posteriormente.

Para os autores que defendem a tese da austeridade fiscal expansionista, a lógica para momentos de crise é a mesma para quando há crescimento, ou seja, de que elevar tributos ou cortar gastos pode gerar crescimento econômico por meio da melhora das expectativas quanto ao produto e quanto a redução das taxas de juros. Isso poderia ser conquistado pela via do aumento da confiança dos agentes (credibilidade) e da competência da política monetária de acomodar o ajuste, esse movimento seria capaz de aumentar investimentos, consumo e criar holofotes para atrair capital externo (Blanchard, 2017; Rossi; Dweck; Arantes, 2018).

É a partir dessas alegações que são feitas inúmeras críticas. Rossi, Dweck e Arantes (2018), por exemplo, colocam em pauta a desmistificação do discurso da austeridade fiscal. Entendem que essa visão é o oposto do que foi colocado na Teoria Geral de Keynes, em razão da compreensão do economista que apontava que a disputa por recursos entre o setor privado e o setor público depende do ciclo econômico. Nesse sentido, como essa teoria parte da ideia de que cortar gastos públicos gera gasto do setor privado, esse argumento é rebatido pelo seu inverso: na realidade, os superávits fiscais alcançados em períodos de recessão se dão às custas dos déficits do setor privado, o que significa que, para além de contrair a economia, a austeridade pode reproduzir ainda mais impactos negativos por ser contraproducente (Rossi; Dweck; Arantes, 2018).

³ Os aperfeiçoamentos temporários se dão por elevação de impostos.

Em razão das premissas classificadas em favor da contração fiscal, Rossi, Dweck e Arantes (2018) dão as seguintes respostas: i) no que tange ao aumento confiança, ela não é mais do que uma fantasia baseada em “vigilantes invisíveis da dívida” que ficam esperando-a contrair ou não para determinar suas decisões (por exemplo, no que diz respeito a investir) e que sujeita o Estado a ser punido caso seu comportamento fuja do que é amplamente esperado; ii) no que se refere à comparação do governo com uma família com um orçamento limitado, ela é equivocada, justamente porque o que se realiza é o oposto, já que em recessões as famílias tendem a gastar menos, o governo, pelo contrário, decorrente de uma decisão coletiva, deve gastar mais, porque esse gasto incentiva a ocupação da capacidade produtiva, a redução do desemprego e geração de crescimento.

Além disso, Rossi, Dweck e Arantes (2018) contrapõem os argumentos do ajuste expansionista afirmando que os estudos aplicados que evidenciam países que possivelmente foram bem sucedidos pela prática da austeridade expansionista, na verdade só ocorreram porque eram situações específicas e isoladas. Nessa mesma linha, Jayadev e Konczal (2010) examinaram o trabalho de Alesina e Ardagna (2009) e concluíram que as economias analisadas pelos autores não fizeram redução do déficit no meio de uma recessão, e quando foi o caso, não conseguiram apresentar crescimento e/ou tiveram um incremento da relação dívida/PIB.

Como apontado por Chowdhury e Isalam (2013), a única forma da consolidação fiscal ter uma chance mínima de funcionar favorecendo o crescimento do produto é se as condições econômicas internacionais forem propícias e se a política monetária for expansionista logo após o corte. Os autores ainda salientam que as justificativas comumente usadas para programar a austeridade perpassam as discussões da equivalência ricardiana, do *crowding out* e da confiança do mercado, e essas ainda não apresentam resultados empíricos robustos para serem confiáveis (Chowdhury; Isalam, 2013).

Mesmo com os contrapontos, a influência do autor na política econômica de diversos países é desmedida. Por exemplo, em 2000, no governo de Fernando Henrique Cardoso, entra em vigor a Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira que, de acordo com José Roberto Afonso, um de seus autores, teve inspiração nos escritos de Alesina numa busca por promover equilíbrio fiscal (Caleiro, 2020). A crise de 2008 foi importante para a revisão desses argumentos, mas não o suficiente para o rompimento da ideia. Não à toa, Chowdhury e Żuk (2018), defendem que mesmo depois de dez anos da crise de *subprime*, os programas de austeridade ainda eram implementados mesmo apresentando resultados como piora da desigualdade, redução da participação da renda do trabalho e aumento do desemprego de longo prazo.

Rossi, Dweck e Arantes (2018) defendem que, apesar da tese ter sido desacreditada e estar em decadência, seu pilar permanece, pois é parte dos interesses da classe capitalista e das elites a retirada do poderio do Estado ao fazer alardes infundados sobre a capacidade dinamizadora do gasto público. Esse é um dos fundamentos da própria lógica do neoliberalismo, portanto, não é um ideal irracional. Assim, a partir do avanço e intensificação do debate ao neoliberalismo, vê-se difundida essa base teórica para justificar a austeridade, mesmo que contrarie indícios que a teoria crítica vem reafirmando ao longo dos anos (Rossi; Dweck; Arantes, 2018; Carvalho; Rossi, 2020). Mas isso não é novo. Schui (2014) aponta que numa história de 2500 anos de difusão de diferentes versões dos benefícios da austeridade e de momentos em que esse tema teve centralidade no debate econômico, as ideias dos seus defensores não convenceram e/ou falharam em suas proposições, levando economias à estagnação. Nas palavras do autor, a austeridade é simplesmente um grande fracasso.

Por esse ângulo já é possível adiantar o porquê da opção ortodoxa adotada em 2013, da austeridade expansionista, não foi capaz de reverter o cenário de crise. Não obstante, a queda do governo Dilma II em 2016, elencado por um golpe de Estado que estava inscrito sob manchetes alarmantes de descontento político com um viés econômico, mesmo que esse estivesse seguindo a cartilha do *mainstream* pela liderança de Joaquim Levy à frente do Ministério da Fazenda (Orair; Gobetti, 2017). Mas não seguia o suficiente para conter a coalizão de diversos partidos políticos representantes dos interesses do grande capital brasileiro (latifundiários, rentistas e industriais), em conjunto com a mídia do terrorismo econômico e uma parcela do poder Judiciário e Executivo que visavam o esvaziamento do Estado.

IV. O teto de gastos brasileiro e o novo marco fiscal

A política fiscal brasileira da última década esteve movimentada pela discussão de regras fiscais. As duas mais recentes, o teto de gastos e o novo marco fiscal angariaram debates acalorados no âmbito acadêmico, político e social. O primeiro deles foi resultado de uma discussão liderada pelo programa “Uma Ponte para o Futuro”, de 2015, elaborado pelo PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), contendo um diagnóstico de esgotamento fiscal do Estado e de sua incapacidade de englobar a Constituição de 1988 no orçamento (PMDB, 2015; CARVALHO, 2018). Já a questão do novo marco fiscal foi fruto da incapacidade da regra anterior de se sustentar por fatores conjunturais, mas também pelo próprio formato de sua implementação. Essa seção é dedicada a aprofundar-se sobre a natureza das regras fiscais, no contexto de elaboração e implementação dessas regras.

As propostas teóricas das regras fiscais têm origem no final dos “30 anos gloriosos” (1945-1971), período em que vigoraram os debates acerca das políticas de gastos keynesiana, juntamente com o crescimento das escolas novo clássica e novo keynesiana, e da teoria das expectativas adaptativas. De acordo com Lopreato (2022), os defensores das regras entendem que os interesses políticos são uma parte responsável pela tendência dos frequentes déficits públicos (mesma ideia tratada anteriormente pelos teóricos da austeridade expansionista), soma-se a isso a ideia de que só o controle da moeda não seria suficiente para garantir o controle da inflação, portanto, esse estaria submetido a sustentação do equilíbrio fiscal, garantido pelas regras.

Além disso, a visão da deterioração fiscal e do fracasso da superioridade da política discricionária foram os responsáveis por abrir espaço para um conceito de regras genérico e aberto a contemplar diferentes situações. Entretanto, com as regras, dever-se-ia respeitar os indicadores de desempenho, o arcabouço institucional, as cláusulas de escape, a transparência e a consistência interna da estrutura adotada (Lopreato, 2022).

Assim, a primeira geração de regras ficou marcada pelo foco no superávit primário. Mas, a adoção delas foi colocada em xeque durante o período da crise de 2008, dando lugar às regras fiscais de segunda geração (mesmo que o paradigma não tenha sido alterado), podemos escrever as características dessa como: maior abrangência das regras com objetivo de dar maior consistência ao regime fiscal; simplicidade e a transparência; e mais condições de aplicação e controle das normas por meio de monitoramento e fiscalização (Lopreato, 2022).

As experiências internacionais são importantes para se compreender a inspiração dos pressupostos das regras no Brasil. Nesse sentido, o caso da Nova Zelândia é interessante, além de terem sido pioneiros na adoção de regras, também se diferenciam de outras experiências. Os neozelandeses não definiram metas numéricas específicas de dívida ou de superávit do setor público, visaram a busca do comprometimento com as ações de curto prazo e os objetivos de longo prazo consistentes com os princípios de responsabilidade fiscal. Vale destacar a flexibilidade do modelo, aberta a não cumprimentos temporários e justificados das metas estabelecidas, desde que haja um plano para reversão do quadro. Ademais, houveram mudanças ao longo do tempo (reformas de 2004 e 2013), mas nenhuma delas alterou o princípio orientador do modelo, apenas incorporou elementos adicionais e introduziu novos princípios de responsabilidade fiscal (Lopreato, 2022).

No que tange a União Europeia, há a peculiaridade de as economias terem condições distintas e a não existência de um órgão único de controle fiscal. Assim, as regras tinham objetivo bem diferente do caso anterior, aqui buscava-se responsabilidade para prevenir e corrigir o eventual excesso de déficit, avaliação fiscal de longo prazo e a prevalência de ações fiscais pró-cíclicas, dessa

forma, foi estabelecido um teto do déficit público em 3% e da dívida em 60% do PIB, se desrespeitados esses limites, haveria uma Comissão de acompanhamento da situação fiscal responsável por instaurar um procedimento formal de correção, com risco de sanções financeiras.

Os resultados não alcançaram o esperado. A oposição abriu espaço para inúmeros movimentos de reforma das regras fiscais, estabelecendo um novo modelo, ainda com a mesma base, mas com novas regras operacionais, como: fortalecimento das diretrizes de disciplina fiscal, flexibilização no uso das normas com mais direcionamento específico para cada país e evitando cortes de gastos em momentos de descenso do ciclo. Posteriormente houveram muitas reformulações, mas no geral muitas dificuldades em seguir as normas levaram a mais uma onda de questionamentos, o que deu espaço para as sugestões de uso da política de teto de gastos, em busca de obter mais facilidade em termos operacionais, controle do orçamento, alta taxa de cumprimento das regras e flexibilidade (Lopreato, 2022).

Dweck e Teixeira (2017) defendem alguns pontos importantes que contribuíram para o fim do governo Dilma, marcado pelo impeachment da presidente, e a consequente guinada da política fiscal, são eles: i) um fator de conflito distributivo, já que os governos petistas ficaram conhecidos pela sua política fiscal com intento de redução do desemprego, que angariou ao longo dos anos poder de barganha para a classe trabalhadora; ii) pela queda da taxa de juros acelerada em 2012; iii) pela concorrência bancária entre bancos públicos e privados a fim de reduzir o custo do crédito pelo governo Dilma; e iv) a busca por angariar um programa desenvolvimentista. Isso deu carga à oposição para difundir o discurso de “governo gastador” que criou um ambiente favorável à implementação de um limite desestruturante dos gastos públicos no Brasil.

Anos após a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, as regras fiscais ganharam novamente centralidade na discussão sobre política fiscal com o estabelecimento do teto de gastos pela EC 95/2016, mas num modelo bem diferente das experiências internacionais citadas. O pano de fundo era o propósito de reduzir a participação do Estado na economia e cortar gastos que eram considerados fruto de um desequilíbrio fiscal das contas do governo. O anúncio da proposta de emenda constitucional gerou comoção nacional e foi ameaçada com diversas ações diretas de inconstitucionalidade (Gomes, 2024), mas mesmo diante de um período turbulento de crise política e econômica, não foi possível barrar sua aprovação.

Além disso, foi uma regra pouco flexível; com limite no passado, ou seja, sempre corrigindo os gastos pelo ano anterior, de forma a não permitir o crescimento das despesas do governo acima da inflação, nem mesmo levava em conta o crescimento do produto, os eventuais ganhos de arrecadação ou o avanço populacional; tinha cláusulas de escape não disparáveis em momentos de dificuldade

(somente em casos previstos na Constituição, tais como guerras, comoção interna ou calamidade pública); e só permitia crescimento de investimentos em um setor se houvessem cortes em outro (Mariano, 2017).

Os impactos negativos de uma regra como a que foi aplicada em 2016 e prevista para vigência de 20 anos a frente já eram claros imediatamente à sua implementação, é possível citar alguns deles: impedia a ampliação e manutenção dos serviços públicos, a adoção de inovações no âmbito do Estado, sucateava a própria natureza de bem-estar social proveniente da formulação da Constituição de 1988, limitava a autonomia dos governos eleitos em configurar a política fiscal a partir de propostas defendidas e discutidas com a sociedade nas eleições, entre outros (Mariano, 2017).

Entretanto, a regra foi abandonada pelo governo Bolsonaro em vista do cenário de calamidade pública da pandemia da COVID-19 em 2020, que exigiu dos governos de todo o mundo uma elevação de gastos para conter a crise. Mas antes disso a emenda constitucional já dava indícios de seu colapso em função de sua elaboração equivocada, a Carta Conjuntura sobre política fiscal de 2019 elaborada por pesquisadores do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) apontou que naquele ano o teto dos gastos já apresentava desafios de continuar a ser cumprido nos próximos anos (IPEA, 2019). Dessa forma, a emenda foi modificada em 2019, 2020 e 2021. O clamor anunciado de um fim trágico desde a aprovação do teto pelos economistas críticos, em relação ao modo e objetivo qual a política foi elaborada, se realizou.

O governo Lula III se iniciou com a necessidade de revogação do teto de gastos e abriu caminhos para uma nova discussão sobre regras fiscais. A ideia era reduzir as restrições da emenda anterior, mas ainda presando pelas boas práticas de equilíbrio orçamentário, ou seja, combinar a responsabilidade fiscal com a social (Bastos, 2023; Gomes, 2024).

A lei complementar do novo marco fiscal inclui: metas de superavit primário; se se comprimir a meta, a variação real da despesa poderá chegar ao 70% do valor do crescimento da receita tributária; os gastos do governo serão corrigidos pela inflação, mas contendo uma variação real a partir da receita primária; haverá uma banda a ser respeitada de crescimento real das despesas de 0,6% a 2,5%, mas que só alcançará o limite superior se receita tributária crescer mais do que 3,57%; entretanto, se a meta de superavit primário não chegar a seu limite inferior, haverá crescimento real menor, disparando gatilhos da Constituição que se referem a despesas orçamentárias, operações de crédito e transferências de recursos, esse último também podendo se repetir se as despesas primárias obrigatórias atingirem 95% da despesa primária total. E se houver o acionamento das vedações dos incisos mencionados, o presidente poderá enviar projetos de lei complementares ao Congresso Nacional, o que dependeria de uma maior articulação política para a aprovação.

Apesar de menos restritivo, o novo marco fiscal indica uma redução da participação estatal na economia ao longo do tempo. Isso corrobora com a ideia de que um Estado menos participativo é o que deve prevalecer, além da capaz de gerar credibilidade para dar aparato para o setor privado investir e então conseguir manter o crescimento econômico. E, mais uma vez, se concretiza que o que domina o debate da política fiscal brasileira são duas coisas: i) a aceitação do estado de exceção que dispara a emergência da necessidade conter os gastos de um governo descontrolado, porque essa seria a única forma possível do país crescer economicamente; e ii) a ideia de que fazer ajuste pelo controle/corte de gastos pode gerar expansão no futuro. Ambas são fruto do avanço do neoliberalismo determinando a lógica de decisão dos agentes.

V. Considerações finais

A economia brasileira sofre historicamente pelo ciclo insustentável de crescimento. Boa parte das discussões não tecnocratas (numa alusão à fala da professora Maria da Conceição Tavares) no âmbito acadêmico das ciências econômicas tenta buscar formas de orientar a política nacional para reverter essa dinâmica em favor do desenvolvimento da economia. Mesmo assim, parece que esse horizonte ainda está longe de se concretizar, e isso se concretiza, por exemplo, por meio tentativas de limitar o crescimento do gasto público colocadas pelas regras fiscais implementadas.

As experiências nacionais e internacionais de austeridade fiscal há anos se mostram insuficientes para convencer sua funcionalidade e resultados, mas ainda sim permanece como base teórica que sustenta a argumentação de que um ajuste fiscal pelo lado do gasto pode fazer uma economia crescer porque melhora a credibilidade dos agentes. Dessa forma, fica claro que os responsáveis pela política econômica do país seguem presos aos dogmas tradicionais a benefício do mercado. A hipótese elencada no início desse artigo se confirma: essa restrição da política fiscal nacional tem duas faces de construção: de um estado de exceção econômico permanente e da lógica do neoliberalismo nas decisões dos agentes.

À guisa de conclusão, as definições elencadas nesse artigo servem para auxiliar no discernimento quanto ao que é discurso e ao que é realidade no entorno da discussão da política fiscal no Brasil. E ainda posiciona até que ponto o neoliberalismo conseguiu absorver para estabelecer uma lógica que corrompe a idealização de uma política consistente de desenvolvimento que esteja fora desses preceitos, às custas de objetivos compatíveis com a realidade social, política e econômica do país, que já não amparam a população e as instituições nacionais como queria garantir a Constituição Federal de 1988 em sua formulação.

VI. Referências bibliográficas

- AGAMBEN, G. Estado de Exceção, trad. Iraci D. Poleti. **São Paulo: Boitempo**, 2004.
- ALESINA, A.; ARDAGNA, S. The design of fiscal adjustments. **Tax policy and the economy**, v. 27, n. 1, p. 19-68, 2013.
- ALESINA, A.; PEROTTI, R. Fiscal expansions and adjustments in OECD countries. **Economic policy**, v. 10, n. 21, p. 205-248, 1995.
- ALESINA, A.; TABELLINI, G. A positive theory of fiscal deficits and government debt. **The Review of Economic Studies**, v. 57, n. 3, p. 403-414, 1990.
- ALESINA, A.; FAVERO, C. A.; GIAVAZZI, F. What do we know about the effects of austerity?. In: **AEA papers and proceedings**. 2014 Broadway, Suite 305, Nashville, TN 37203: American Economic Association, 2018. p. 524-530.
- BASTOS, P. P. Z. Quatro tetos e um funeral: o novo arcabouço/regra fiscal e o projeto social-liberal do ministro Haddad. **Campinas: Instituto de Economia, Universidade de Campinas**, 2023.
- BERCOVICI, G. A expansão do estado de exceção: da garantia da Constituição à garantia do capitalismo. **Revista Internacional de Direito Público: RIDP**, v. 1, n. 1, p. 41-53, 2015.
- BLANCHARD, Oliver. **Macroeconomia**, 7. ed São Paulo: Person. 2017.
- BRUNO, M.; CAFFÉ, R. Estado e financeirização no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento. **Economia e Sociedade**, Campinas, p. 01-38, 2017.
- CALEIRO, J. P. O legado de Alberto Alesina, "o pai da austeridade", no Brasil e no mundo Este é um trecho original publicado em Exame.com. Leia a matéria completa em https://classic.exame.com/economia/o-legado-de-alberto-alesina-o-pai-da-austeridade-no-brasil-e-no-mundo/?utm_source=copiaecola&utm_medium=compartilhamento. **Exame**, [S. l.], 25 maio 2020. Economia. Disponível em: <https://exame.com/economia/o-legado-de-alberto-alesina-o-pai-da-austeridade-no-brasil-e-no-mundo/>. Acesso em: 21 mar. 2025.
- CARNEIRO, Ricardo. Navegando a contravento: Uma reflexão sobre o experimento desenvolvimentista do governo Dilma Rousseff. In: CARNEIRO, Ricardo et al, (org.). **Para além da política econômica**. 1. ed. São Paulo: SciELO-Editora UNESP, 2016. cap. 1, p. 12-56.
- CARVALHO, Laura; ROSSI, Pedro. Mitos fiscais, dívida pública e tamanho do Estado. In: DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (org.). **Economia pós-pandemia:**

Desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico. São Paulo: Autonomia Literária, cap. 2, p. 39-49, 2020.

CHOWDHURY, Anis; ISLAM, Iyanatul. Fiscal Consolidation: Issues and Evidence. In: **Beyond Macroeconomic Stability: Structural Transformation and Inclusive Development**. London: Palgrave Macmillan UK, 2013. p. 72-97.

CHOWDHURY, A.; ŽUK, P. From crisis to crisis: Capitalism, chaos and constant unpredictability. **The Economic and Labour Relations Review**, v. 29, n. 4, p. 375-393, 2018.

DA SILVA, J. A. O estado democrático de direito. **Revista de direito administrativo**, v. 173, p. 15-24, 1988.

DAVIES, W. Neoliberalism: A bibliographic review. **Theory, Culture & Society**, v. 31, n. 7-8, p. 309-317, 2014.

DWECK, E.; TEIXEIRA, R. A. A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. **Texto para discussão**, v. 1, n. 303, p. 01-42, 2017.

ERBER, F. (2011). As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. **Revista de Economia Política**, vol. 31, nº 1 (121), pp. 31-55.

GOMES, F. L. Novo marco fiscal: uma medida de austeridade ou desenvolvimentista?. **Revista Eletrônica Direito Fadenorte-Redefade**, v. 3, n. 1, 2024.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Carta de Conjuntura, nº 44, 3º Trimestre de 2019**. Brasília: Ipea, 2019. p. 4.

JAYADEV, A.; KONCZAL, M. The boom not the slump: The right time for austerity. **Economics Faculty Publication Series**, 26. 2010.

LAVAL, C.; DARDOT, P. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

LOPREATO, F. L. C. Regras fiscais: o olhar internacional e a experiência brasileira. **Texto para a discussão**, 2022.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de investigações constitucionais**, v. 4, p. 259-281, 2019.

ORAIR, R. O.; GOBETTI, S. W. Do expansionismo à austeridade: a política fiscal em período recente. **Repositório IPEA**. 2017.

PAULANI, L. A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história. **Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI)**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), p. 01-14, jun. 2012.

PAULANI, L. Capitalismo financeiro, estado de emergência econômico e hegemonia às avessas no Brasil. *In*: DE OLIVEIRA, Francisco; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (org.). **Hegemonia às avessas: Economia, política e cultura na era da servidão financeira**. [S. l.]: Boitempo editorial, 2015. cap. 2, p. 109-136.

PAULANI, L. Grande mídia ou grande terrorismo?, por Leda Maria Paulani: A reação à fala de Lula é exemplo desse vergonhoso papel desempenhado pela grande mídia. **Jornal GGN**, São Paulo, 14 nov. 2022. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/midia/grande-midia-ou-grande-terrorismo-por-leda-maria-paulani/>. Acesso em: 10 jan. 2023.

PMDB. **Uma ponte para o futuro**. Brasília, 2015.

RIBEIRO, C. G.; LOURAL, M. S.; AMARAL, M. S. **Neoliberalismo *reloaded*: contrarreformas para barrar o social-liberalismo estatal dos governos PT**. 2020.

ROSSI, P.; DWECK, E.; ARANTES, F. Economia política da austeridade. Rossi P, Dweck E, Oliveira ALM, organizadores. Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: **Autonomia Literária**, p. 14-31, 2018.

ROSSI, P; DAVID, G; CHAPARRO, S. Política fiscal e Direitos Humanos: redefinindo responsabilidade fiscal, Série de Documentos Complementares aos Princípios de Direitos Humanos na Política Fiscal Nº 3, 2021.

SCHUI, F. **Austerity: The great failure**. Yale University Press, 2014.