RESUMO EXPANDIDO (PÚBLICO GERAL/NÃO ASSOCIADOS AKB) / EXTENDED ABSTRACTS (NON AKB MEMBERS) - ÁREA 7. ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO E POLÍTICAS SOCIAIS

AVALIAÇÃO CRÍTICA DA POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA SOB O REGIME FISCAL SUSTENTÁVEL

Kaio Pimentel (kaiopimentel@hotmail.com)

Miguel Henriques De Carvalho (miguehc85@gmail.com)

Antonio Jose Alves Junior (antonioj@ufrrj.br)

Este artigo pretende abordar em caráter preliminar, os efeitos do Regime Fiscal Sustentável, também conhecido como Novo Arcabouço Fiscal (NAF), aprovado em 2023, no primeiro ano do Governo Lula III, sobre o exercício da política fiscal no país.

Desde os anos 1980, o Brasil passou a adotar regras fiscais restritivas que procuram limitar o crescimento dos gastos públicos e/ou do déficit público. A adoção destas regras constituiu-se numa ruptura em relação ao período de maior crescimento da economia brasileira (1930-1980), quando os objetivos relacionados ao crescimento econômico e a mudança da estrutura produtiva tinham prioridade em relação ao equilíbrio fiscal.

A progressiva adoção de regras fiscais está longe de ser uma história exclusivamente brasileira. Dados do Fundo Monetário Internacional apontam que o número de países que adotam regras fiscais se elevou fortemente, saltando de menos de 10 em 1985 para mais de 120 países em 2024. No plano político, esse processo guarda relações com a mudança nas estruturas de

poder internacionais desde o fim da Era de Ouro do capitalismo nos países centrais. O fim do compromisso dos EUA com uma ordem de pleno emprego nos países avançados, a dissolução da União Soviética e a vitória dos EUA na Guerra Fria e o recuo das forças de esquerda na gestão da política econômica formam parte de um conjunto de elementos que alteraram o consenso em torno de políticas de pleno emprego nos países centrais e, como consequência, em diversos países, os trabalhadores assistiram a uma queda do poder de barganha e uma piora da distribuição de renda. (SILVA, 2022).

No plano teórico e analítico, em linha com o desenvolvimento da abordagem marginalista, a política fiscal foi sendo confinada ao mundo das regras, enquanto a política monetária foi alçada ao papel central na condução da principal tarefa da política econômica, a correção dos desvios do nível de produto efetivo em relação ao produto potencial.

No Brasil, a crise da dívida externa e o consequente problema inflacionário nos anos 1980 foi concebido por muitos economistas e autoridades econômicas como sendo integralmente, ou pelo menos em grande parte, causado pelos déficits públicos. A crise externa foi entendida também como uma crise fiscal, indicando um suposto esgotamento do padrão de financiamento que vigorou nos anos de elevado crescimento econômico e mudança estrutural. Neste sentido, houve um quase consenso em relação às mudanças que tentavam restringir o crescimento dos gastos públicos ou dos déficits públicos. Entretanto, devido à Constituição promulgada em 1988, particularmente pela vinculação entre arrecadação tributária e gasto público em áreas sociais, foi possível a construção de uma situação paradoxal no Brasil: a ampliação de políticas sociais, o avanço de um incipiente Estado de bem-estar social, em meio a um período de avanço do neoliberalismo no Brasil e no mundo.

Exatamente por vincular o crescimento da arrecadação tributária com o crescimento do gasto social, como forma de promoção da cidadania, é que a Carta Magna brasileira virou o alvo dos neoliberais brasileiros na última década, o qual cabe destaque o “Teto de Gastos” (Emenda Constituição 95), que em linhas gerais, congelou as despesas primárias federais por 20 anos. Mesmo diante da utilização de cláusula de escape em 2020, em decorrência da pandemia, com o Orçamento de Guerra, devido ao “estado de calamidade”, e sua parcial flexibilização em 2021 e 2022, foi registrada uma tendência a compressão dos gastos sociais constitucionais (em áreas como saúde e educação) e dos investimentos públicos federais. (SILVA, 2022).

Após o término do segundo turno das eleições presidenciais de 2022, Lula, candidato vitorioso articulou a chamada “PEC da Transição” (21/12/2022), que ampliava em 8% reais os gastos e transferências do Orçamento Geral da União, abrindo espaço para uma parcial recomposição das perdas de gastos sociais e investimentos federais registradas desde 2015. Também foi incorporada à esta PEC a proposta de substituição ao Teto de Gastos por uma nova regra fiscal. No ano seguinte, em 2023, o Poder Executivo Federal propôs o Novo Regime fiscal Sustentável, o chamado de Novo Arcabouço Fiscal (NAF). O NAF guardava importantes diferenças em relação ao antigo Teto de Gastos, na medida em que ao invés do congelamento das despesas primárias por 20 anos, propôs limites para a taxa de crescimento primária ajudada, que não poderia ser maior que 70%, e sujeito a uma banda, um mínimo real de 0,6% (taxa de crescimento populacional) e um limite máximo de 2,5%, apontado como a “taxa de crescimento potencial no médio prazo” (SECRETARIA DE POLÍTICA ECONÔMICO, 2024). Dessa forma, o Regime Fiscal Sustentável (ou NAF), acabou por ser aprovado com pontuais modificações em 30 de agosto de 2023 como Lei Complementar nº 200, tendo sido validade iniciado em janeiro de 2024.

Como discutido por Bastos, Deccache e Alves Jr. (2023), o NAF apresentava, desde o início, uma inconsistência com a Constituição de 1988, pois os gastos com saúde e educação cresceriam mais do que o orçamento global, ao passo que o crescimento mais rápido das despesas previdenciárias, associados ao envelhecimento da população, tenderiam a comprimir as demais despesas primárias. Assim, se de um lado NAF parece inviabilizar o cumprimento da Constituição de 1988, ela também compromete a capacidade de crescimento econômico, a limitar o crescimento de um dos principais gastos autônomos da economia brasileira, as despesas primárias do Governo Federal, exceto quando cláusulas de escape são acionadas como ocorreu por ocasião das enchentes do Rio Grane do Sul, em 2025 (SUMMA; HALUSKA; SERRANO, 2025).

Diante deste quadro geral de restrições ao exercício da política fiscal sob a regras do Regime Fiscal Sustentável, o objeto do presente trabalho é quantificar e analisar em que medida esta atual regra já impôs perdas tanto em termos de políticas sociais, quanto sobre o investimento público federal, se configurando em severo obstáculo, inclusive, à reconstrução dos valores reais gastos com as políticas públicas e ativos fixos estatais, observados no ano de

2014, pico da série histórico de gastos sociais por habitante em áreas como Saúde e Educação.

Para atingir este objetivo pretende-se analisar a partir dos dados disponíveis no Tesouro Nacional (2026) e no Observatório de Política Fiscal (FGV, 2026), da Fundação Getúlio Vargas, a evolução dos seguintes indicadores para o período o biênio 2024 e 2025:

(1) os investimentos líquidos do governo central,

(2) o orçamento total e per capita na área da saúde e educação;

(3) a mudança na regra de reajuste do salário mínimo;

(4) valor real do Bolsa Família e as alterações nas suas regras de recebimento;

(5) mudanças nas regras de recebimento do Benefício de Prestação Continuada.

(6) redução da expansão da despesa primária do governo e desaceleração do ritmo de crescimento econômico do país, a partir de 2025.

Apoiando no Princípio da Demanda Efetiva (PDE), a hipótese que guia o trabalho é que nas áreas 1 e 2 não se verificou a recomposição aos níveis vigentes em 2014, ao passo que nas áreas 3, 4 e 5 já ocorreram perdas relevantes após 2024, tanto no valor real dessas políticas, a qual se somam restrições adicionais a estas políticas, que tendem a se agravar no futuro uma vez em que o NAF prossiga. Por sua vez, é possível atribuir a desaceleração das despesas primárias federais o principal fator responsável pela desaceleração da economia brasileira registrada a partir de 2025.

O artigo será estruturado em seis seções além dessa introdução. Na segunda seção, é apresentada uma visão da política fiscal partindo da validade do princípio da demanda efetiva no curto e no longo prazo. Na seção 3 há uma breve recapitulação as regras fiscais brasileiras e sua relação com a política fiscal e o crescimento econômico. Na seção4 discutiremos criticamente o NAF a partir dos seus pressupostos teóricos/analíticos, de forma a indicar seu caráter restritivo para o crescimento à do PDE. Na seção 5, vamos abordar os primeiros impactos desta nova regra fiscal, tanto em termos de políticas sociais e do investimento público federal, e as perspectivas desta regra para a intervenção do governo e para a economia brasileira. Por fim, considerações finais encerram o trabalho.

Referências:

BASTOS, P. P. Z.; DECCACHE, D.; ALVES JR., A. J. (2023). “O novo regime fiscal restringirá a retomada do desenvolvimento em 2024?” Nota Técnica do Cecon, Instituto de Economia da Unicamp. Outubro de 2023. Disponível em: https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/nota-cecon/nota-do-cecon-21-23395ab8.pdf.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV) (2026). Observatório de política fiscal. Disponível em: https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/investimentos-publicos/investimentos-publicos-serie-historica-1947-2025

SUMMA, R. F. ; HALUSKA, G. ; SERRANO, F. L. P. . „Actual government spending and the resumption of growth in Brazil: 2023-24“. In: XVIII Encontro da Associação Keynesiana Brasileira, 2025, Curitiba. Anais do XVIII Encontro da Associação Keynesiana Brasileira, 2025.

SILVA, F. F. (2022). A instuticionalidade da política fiscal no Brasil: O debate em torno da Lei de Responsabilidade Fiscal e a Emenda Constitucional do Teto dos Gastos. Dissertação (Mestrado em Economia da Indústria e da Tecnologia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

SECRETÁRIA DE POLÍTICA ECONÔMICA. (2024). “Para entender a proposta do Governo de Regime Fiscal Sustentável> Cartilha”. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/regime-fiscal-sustentavel/cartilha-para-entender-a-proposta-do-governo-de-regime-fiscal-sustentavel.

TESOURO NACIONAL. (2026). Dados consolidados. Disponível em: https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municipios/dados-consolidados

Palavras-chave: regime fiscal sustentável; novo arcabouço fiscal; política fiscal; economia brasileira; despesa primária.