

Impactos do Novo Regime Fiscal nos Investimentos Públicos em Infraestrutura do Governo Federal

Impacts of the New Fiscal Regime on Public Investments in Infrastructure of the Brazilian Federal Government

DOI: 10.34140/bjbv3n1-013

Recebimento dos originais: 20/11/2020

Aceitação para publicação: 20/12/2020

Julita Ribeiro Ferreira

Mestranda em Ciências Contábeis - Universidade Federal da Bahia

Endereço: Vale do - Av. Reitor Miguel Calmon, s/n - Canela, Salvador - BA, CEP: 40110-100

E-mail: ferreirajulita@yahoo.com.br

Gabriel Jesus de Souza

Mestrando em Ciências Contábeis - Universidade Federal da Bahia

Endereço: Vale do - Av. Reitor Miguel Calmon, s/n - Canela, Salvador - BA, CEP: 40110-100

E-mail: gabrielsouza2002@yahoo.com.br

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar os impactos gerados pelo Novo Regime Fiscal decorrente da Emenda Constitucional (EC) 95 de 2016 nos investimentos públicos, tomando como base a execução orçamentária no período entre 2008 e 2018 com o intuito de demonstrar o comportamento do crescimento econômico (Produto Interno Bruto (PIB)). A pesquisa tem uma abordagem exploratória e o procedimento metodológico utilizado foi a análise bibliográfica da literatura especializada e no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional. Os estudos demonstram a necessidade de o governo administrar as finanças públicas de maneira mais eficiente e equilibrada para superar a crise fiscal. Os resultados obtidos indicam que os investimentos em infraestrutura são estratégicos no crescimento econômico e os gastos em saúde e educação são necessários para a qualidade de vida da população brasileira, dessa forma o Novo Regime Fiscal afeta negativamente essas áreas, pois desconsidera as taxas de crescimento econômico e demográfico pelos próximos 20 anos.

Palavras-chave: Novo Regime Fiscal, Investimentos Públicos, Finanças Públicas, Governo

ABSTRACT

The aim of this article is to analyze the impacts of the New Fiscal Regime (NRF, in Portuguese) instituted by the Brazilian Constitutional Amendment 95/2016 on public investments in infrastructure in the period between 2008 and 2018, as well as its effects on economic growth. As for the approach, the research has a quantitative-descriptive approach in which percentages and moving averages are tools for the analysis and discussion of results. The methodological procedures used were the bibliographic analysis of specialized literature and the website of the National Treasury Secretariat (STN). The New Fiscal Regime had the purpose of balancing the accounts through a stricter spending control mechanism when Brazil went through a fiscal, political and economic crisis, facing a chronic fiscal imbalance. The results obtained indicate the negative effects of NRF on public investments in infrastructure and demonstrate its importance for economic growth, corroborating the recent Brazilian research (Júnior, 2006, Afonso & Biasoto Junior, 2007; Gadelha, 2011; Gobetti, Orair & Siqueira, 2016; Dweck et alii, 2019).

Keywords: New Fiscal Regime, public investments, public finances, government

1 INTRODUÇÃO

Em 2015, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 241 deu origem a Emenda Constitucional (EC) 95/2016 que gerou polêmica diante a mídia e muitas manifestações de diferentes segmentos e da sociedade civil por todo país. A EC 95/2016, semelhante à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), é uma tentativa de equilibrar as contas públicas do Governo Federal por meio de políticas fiscais restritivas, a qual estabelece um congelamento dos gastos públicos federais por 20 anos, com o intuito de superar a crise fiscal¹.

O Brasil tem enfrentado uma crise política e econômica, se deparando com um desequilíbrio fiscal, decorrente do crescimento acelerado da despesa pública ao longo das últimas décadas, levando a um aumento do *déficit* e da dívida pública, conforme Campos & Bonfanti (2017), Fazenda (2018) e Alvarenga & Laporta (2016). O setor público encerrou 2016 com um *déficit* primário de R\$ 155,791 bilhões, o equivalente a 2,47% do Produto Interno Bruto (PIB), e o maior *déficit* primário já registrado na história do Brasil. Diante desse cenário, instituiu-se o NRF com o objetivo de equilibrar as contas públicas (obtenção de *superávits* primários) por meio de um mecanismo mais rígido de controle de gastos.

O objetivo deste artigo é analisar os impactos do NRF instituído pela EC 95/2016 nos investimentos públicos em infraestrutura no período compreendido entre 2008 e 2018, bem como seus reflexos no crescimento econômico (PIB). Embora reconhecida a importância dos investimentos públicos no desenvolvimento econômico do país, eles nem sempre recebem a prioridade necessária e sofrem ajustes fiscais impactando negativamente o crescimento econômico e ainda inviabilizando políticas públicas (Junior, 2006; Orair & Siqueira, 2018).

Justifica-se esta pesquisa, tendo em vista o esforço fiscal do Governo Federal nas últimas décadas em preservar o equilíbrio das contas públicas diante da crise fiscal, econômica e política que o país vem enfrentando, seja por meio de normas de responsabilidade fiscal (LRF) ou inovando por regras fiscais (NRF). Destaca-se também as análises que este trabalho faz em relação aos possíveis impactos da NRF nos investimentos em infraestrutura, componente importante na despesa pública, bem como seus reflexos no PIB. Constata-se que o investimento público pode servir como importante catalisador no crescimento econômico, com fornecimento de infraestrutura econômica e social nos países - aeroportos, portos, transportes, escolas, hospitais, estradas, eletricidade, etc – (FMI, 2020).

No desenvolvimento deste artigo foi realizada uma análise conceitual das finanças públicas em que se definem as regras fiscais para melhor compreensão do assunto, bem como do panorama

geral do contexto fiscal, econômico e político do qual o Brasil atravessava durante a implementação do “Teto dos Gastos Públicos”. Além da abordagem da literatura sobre a importância dos investimentos públicos em infraestrutura no crescimento econômico, o artigo aborda alguns aspectos relevantes da EC 95/2016 na instituição do NRF e sua correlação com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Em seguida, são analisados e discutidos os resultados da execução orçamentária dos investimentos em infraestrutura no Brasil no período de 2008 a 2018, bem como seus valores projetados com base na média móvel e a relação desses investimentos com o PIB. Por último, encontra-se a conclusão em que é apresentada a compilação das ideias adquiridas ao longo da pesquisa para a formação do pensamento a respeito do assunto em questão.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O Estado é o responsável pelas finanças públicas, fazendo parte das finanças públicas, as políticas que instrumentam o gasto público e os impostos. Dessa forma, o equilíbrio das finanças públicas é de fundamental importância, pois desse equilíbrio depende a estabilidade econômica do País. Para Baleeiro (2015, p.9) finanças públicas é: “a disciplina que, pela investigação dos fatos, procura explicar os fenômenos ligados à obtenção e dispêndio do dinheiro necessário ao funcionamento dos serviços a cargo do Estado, ou de outras pessoas de direito público, assim como os outros efeitos resultantes dessa atividade governamental”.

Segundo Abraham (2017) e Rosa Júnior (2002, p.49), a atividade financeira do Estado compreende a obtenção, administração de ingressos (receitas) e a realização de dispêndios (despesas), ou seja, o emprego de recursos patrimoniais para realização dos fins visados pelo Estado. O conjunto que envolve os quatro fenômenos (receitas públicas, despesas públicas, orçamento público e crédito público) denomina-se atividade financeira do Estado (Leite, 2015; Pires, 2002, p.139). Por se tratar de *res publica*, a Administração Pública deve prestar contas e gerar informações úteis e confiáveis para a sociedade com a maior transparência possível.

O Fundo Monetário Internacional (FMI) define que a

regra fiscal é uma restrição duradoura sobre a política fiscal por meio de limites numéricos para agregados orçamentários, tipicamente voltados para a correção de incentivos distorcidos e para a contenção de pressões excessivas sobre o gasto público, bem como para garantir responsabilidade fiscal e sustentabilidade da dívida pública (IFI, 2018).

Horta (2017) explica que “as regras fiscais são definidas como um mecanismo que introduz, por certo período de tempo (médio ou longo prazo), metas ou limites quantitativos para alguma das principais variáveis fiscais (dívida, resultado corrente, gasto, receita)”. O autor ainda reitera que é

indispensável que na regra fiscal exista um mecanismo que deixe claro as questões de monitoramento e incentivo, incluindo sanções em caso de não cumprimento.

Diferente da Lei de Responsabilidade Fiscal, as sanções do “Teto dos Gastos Públicos” são fixadas no Texto Constitucional. Assim, em caso de não cumprimento dos limites, de acordo com o art. 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), fica vedado o Poder ou órgão autônomo: (a) conceder qualquer tipo de vantagem, reajuste ou auxílio aos servidores; (b) criar cargos; (c) alterar estrutura de carreira; (d) contratar pessoal; (e) criar novas despesas obrigatórias; (f) reajustar despesas obrigatórias acima da inflação; (g) refinanciar dívidas; (h) aumentar despesas com subsídios e subvenções; e (i) conceder benefícios tributários.

Em meio a uma crise fiscal, política e econômicaⁱⁱ ocorrida nos anos de 2015 e 2016, o Governo Temer apresentou uma regra fiscal com o propósito de limitar o teto das despesas primáriasⁱⁱⁱ federais, em termos reais, por poder e órgão autônomo, por meio de uma proposta de Emenda à Constituição (PEC 241) que deu origem a EC 95/2016. Importante ressaltar que para Horta (2017, p. 261), a PEC 241 foi

a principal medida estrutural adotada com o objetivo de resolver o problema das contas públicas do Brasil e trazer alguma perspectiva de recuperação econômica para o país. Na apresentação da proposta, o contexto era de uma das mais fortes crises econômicas já vistas no Brasil. determina que, a partir de 2018, as despesas federais só poderão aumentar de acordo com a inflação acumulada conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Na época, o ministro da Fazenda Henrique Meirelles e a equipe econômica afirmaram que “não havia possibilidade de prosseguir economicamente no Brasil gastando muito mais do que a sociedade pode pagar”. Ainda afirmaram que a PEC 241, que estabelece o teto dos gastos públicos, não era um plano meramente fiscal, mesmo sem atacar frontalmente outros problemas crônicos das contas, como a Previdência. O mecanismo de ajuste fiscal iria ajudar a recuperar a confiança do mercado, a gerar emprego e renda, contendo os gastos públicos (Alessi, 2016).

A finalidade da EC 95/2016 foi estabelecer algumas diretrizes, procedimentos e limites de gastos para que o Estado pudesse resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas. Dessa forma, a Emenda Constitucional do “Teto dos Gastos” determinou que, a partir de 2018, as despesas federais só poderiam aumentar de acordo com a inflação acumulada conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Diferentemente da LRF, que expressamente obriga a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a referida Emenda focaliza sua atenção na Administração Pública Federal, no entanto suas diretrizes e propostas podem afetar indiretamente as esferas estadual e municipal.

A vigência da EC 95/2016 é de 20 exercícios financeiros, tendo como intuito o equilíbrio das contas públicas por meio de um rígido mecanismo de controle de gastos. Assim, foram determinados, para cada exercício, um limite individualizado para a despesa primária total do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas da União, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, cabendo a cada um deles a responsabilidade pelo estabelecimento do seu limite. Além disso, a EC 95/2016 estabelece que não são incluídas na base de cálculo e nos limites estabelecidos: as transferências constitucionais; os créditos extraordinários; as despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e as despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

Interessante notar que o quinto parágrafo da EC 95/2016 veda a abertura de crédito especial ou suplementar que amplie o montante autorizado de despesa primária, por causa desses limites impostos na Lei. Essa vedação torna ainda mais rígido este regime fiscal, obrigando os entes públicos a seguirem a risca os limites estabelecidos. Nesse aspecto, o artigo 113 do ADCT orienta: “A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.” Assim, para o ente realizar essas alterações que trata o artigo 113, terá que demonstrar o impacto que isto pode ter no orçamento, observando estritamente os limites definidos.

Importante ressaltar o que se encontra expresso no artigo 112:

As disposições introduzidas pelo Novo Regime Fiscal:

- não constituirão obrigação de pagamento futuro pela União ou direitos de outrem sobre o erário; e
- não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas.

Nesses incisos, a EC 95/16 previne a reivindicação futura de direitos contra a União que possam ser pleiteados em decorrência da aplicação deste NRF, a exemplo dos limites e vedações. Assim, atos que contrariem as vedações dos incisos do art. 104, a exemplo da concessão de aumentos de pessoal, seriam inconstitucionais e nulos, sem possibilidade de repercutir direitos futuros. No que tange ao inciso II do mesmo artigo, este visa evitar dúvidas em relação à validade de normas financeiras que poderiam ser consideradas incompatíveis com o NRF, a exemplo das metas de resultado fiscal e dos limites máximos de despesas com pessoal. De fato, a Emenda reforça o controle das contas públicas por também impor limites de gastos à Administração Pública Federal.

Quanto ao aparente conflito de leis, visto que há duas leis que versam sobre o mesmo assunto, o equilíbrio fiscal do Estado, observa-se que as novas regras trazidas pela EC 95/16 não afastam aquelas existentes na LRF, e, portanto, elas não se excluem, mas devem ser analisadas em

conjunto. Isso pode ser confirmado no inciso II do art. 107 da EC 95/16, que garante que as disposições deste NRF não revogam nem suspendem outros dispositivos constitucionais e legais que versem sobre estes assuntos: metas fiscais ou limites máximos de despesa (Camara, 2016).

Dentro dessa conjuntura histórica e econômica e com base nas novidades trazidas pelo NRF, observa-se que os investimentos em infraestrutura foram diretamente impactados, sofrendo uma redução gradual ao longo desse período. Diante disso, faz-se *mister* analisar a importância dos investimentos em infraestrutura no crescimento econômico, inclusive para superar a crise fiscal. Segundo Orair & Siqueira (2018), “as escolas de pensamento econômico divergem nas suas análises sobre os impactos dos gastos públicos ou sobre a função do Estado como indutor do desenvolvimento econômico.” Os referidos autores ressaltam que a par dessa divergência, existe um reconhecimento bastante consensual em relação ao papel estratégico que os investimentos do setor público podem desempenhar nas economias, sobretudo quando esses investimentos são direcionados à área de infraestrutura.

Ainda de acordo com Orair & Siqueira (2018), os investimentos em infraestrutura se distinguem das demais despesas públicas porque resultam na acumulação de ativos fixos, que potencialmente ampliam o patrimônio líquido do setor público, gerando assim um fluxo futuro de receitas. Além disso, os investimentos em ativos fixos por se tratar de uma variável macroeconômica exercem efeitos simultâneos de estímulo sobre a demanda e a oferta, pois as despesas de investimento estão relacionadas ao aumento da produção, e conseqüentemente ao aumento das taxas de emprego, especialmente em períodos de recessão. A ampliação da produtividade é um importante fator que afeta a economia no médio e no longo prazo.

Estudos recentes realizados com base na literatura especializada demonstram a relação dos investimentos públicos com o crescimento econômico (não como única ou principal causa, mas como uma das variáveis explicativas que influenciam o PIB) e indicam também que o uso de investimento público pode ser um instrumento de política fiscal anticíclica, por ser um instrumento de estímulo ao crescimento econômico durante períodos em crise. Além disso, essas pesquisas sugerem também que a retração da taxa de investimentos em conjunturas de recessão contribui negativamente no cenário macroeconômico (Afonso & Biasoto Junior, 2007; Orair & Siqueira, 2018).

Em 2006, um estudo brasileiro identificou por meio de estimações com séries históricas anuais dos investimentos públicos, uma relação de longo prazo positiva e estável entre produto e investimento público ou infraestrutura. Nesse estudo, o autor escolheu uma amostra composta de três países: Argentina, Brasil e Chile, no período de 1970-2000. Os países foram escolhidos devido à sua importância econômica na América do Sul e também devido à significativa participação em

investimento público. Assim, após a análise dos impactos para essas economias por causa da acentuada queda de investimentos, observou-se dois efeitos sobre o produto: direto (os efeitos do investimento público sobre a renda per capita desses países) e indireto (sobre a Produtividade Total dos Fatores). Os resultados encontrados foram idênticos para os três países, no que se refere à relação de longo prazo positiva entre investimento público e produto (Júnior, 2006).

Nesse sentido, Junior (2006) e Dweck et alli (2019) afirmam que a literatura econômica apresenta diversos estudos empíricos que exploram a relação entre investimento público e seus efeitos sobre produto e o crescimento no longo prazo. Junior (2006) ainda ressalta que

Se for considerado o período mais recente, o trabalho que ampliou essa linha de pesquisa é o de Aschauer (1989), que examina os efeitos do investimento público sobre a economia americana usando dados de séries temporais de 1949-1985. Segundo esse estudo, ocorre um efeito positivo do investimento público sobre produto. Aschauer (1989) também sugere que a queda da produtividade americana após os anos 1970 pode ser atribuída à queda dos investimentos públicos.

Os resultados obtidos pela pesquisa científica de Gobetti, Orair & Siqueira (2016) foram consistentes e semelhantes aos encontrados para os Estados Unidos por Auerbach e Gorodnichenko^{iv}. Os estudos revelaram que “em situação de forte depressão econômica como a atual, o efeito de alguns tipos de gasto público – sobretudo investimentos, mas também benefícios sociais e gastos com pessoal – é expressivo e sensivelmente maior do que em tempos normais”. Os referidos autores consideram ainda que, com cautela, à luz desses parâmetros de pesquisas foi totalmente inapropriado o corte de investimentos públicos realizado nos anos de 2015 e 2016.

Outro estudo importante que merece destaque foi realizado por Gadelha (2011), o autor considera que a relação entre crescimento econômico e política fiscal tem sido investigada na literatura por meio de duas variáveis: os gastos públicos e o produto, e nesse contexto os resultados empíricos obtidos possuem importante relevância teórica e política. Para Gadelha (2011), os primeiros estudos relacionados a esse tema testaram duas hipóteses tradicionais sobre gastos públicos: a hipótese wagneriana e a hipótese keynesiana.

A Lei de Wagner considera os gastos públicos como uma variável comportamental, ou seja, endógenos, postulando que o crescimento na atividade econômica causa um aumento nas atividades governamentais. A teoria keynesiana tradicional afirma que, no curto prazo, a política fiscal tem um efeito positivo sobre o nível de atividade econômica, através do multiplicador dos gastos (Gadelha, 2011).

Os resultados empíricos obtidos por Gadelha (2011) evidenciaram que os aumentos em despesas de capital (investimentos públicos), contribuem para o crescimento da economia brasileira, confirmando-se a hipótese keynesiana dos gastos públicos. Dessa forma, a pesquisa de Gadelha

(2011) ressalta a importância dos investimentos públicos em estimular o crescimento econômico, reconhece também que os investimentos públicos possuem relação de causalidade temporal positiva com o PIB e são variáveis explicativas relevantes para as mudanças contemporâneas do crescimento real do PIB.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para o alcance da pesquisa, optou-se por um estudo com abordagem quantitativa-descritiva. De acordo com Fontelles et. al. (2009) a pesquisa descritiva – espécie da pesquisa quantitativa – é “aquela que visa apenas a observar, registrar e descrever as características de um determinado fenômeno ocorrido em uma amostra ou população, sem, no entanto, analisar o mérito de seu conteúdo.” Já quanto aos procedimentos, trata-se de pesquisa do tipo bibliográfico (Fontelles et.al., 2009).

Dessa forma, com base nos dados extraídos em alguns sítios, analisou-se os principais impactos do Novo Regime Fiscal durante o período compreendido entre 2008 e 2018, tomando como base a execução orçamentária dos investimentos em infraestrutura e depois relacionando as despesas com o PIB. A análise bibliográfica teve como suporte a literatura especializada em finanças públicas, políticas fiscais e investimentos públicos em infraestrutura.

Os dados do PIB foram extraídos do sítio <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CN?locations=BR>. Já os dados do “Teto dos Gastos” foi extraído do sítio do Painel Teto dos Gastos da STN. De forma secundária, os dados dos investimentos públicos em infraestrutura (rodovias, portos, aeroportos, energia, telecomunicações, entre outros) no período de 2008 a 2018 foram obtidos de Martello & Lis (2019) com base na STN.

Nessa linha, também foram efetuados os cálculos das médias móveis dos valores dos investimentos em infraestrutura realizados no período de 2008 a 2018. As médias móveis são estimadores que rastreiam a tendência de um conjunto de dados, as quais têm como objetivo informar onde começou ou terminou essa tendência. Além disso, as médias possuem esse nome porque em seu cálculo o valor mais novo é adicionado e o mais antigo é eliminado, e sua direção mostra se a tendência é de alta, de baixa ou lateral (Varela, 2012).

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A partir do exercício de 2017, os limites do NRF são impostos para toda a Administração Pública Federal, excluindo as empresas estatais federais independentes que fazem parte do Orçamento de Investimento de Empresas Estatais, e, portanto, não são afetadas pelo NRF. Destaca-se na Tabela 1 abaixo, que o “Teto de Gastos” foi cumprido, atingindo um percentual de realização

das despesas primárias de 96,19% em 2017 e de 95,53% em 2018. Como algumas despesas cresceram acima da inflação IPCA (benefícios previdenciários, salários, etc), infere-se que o Governo Federal comprimiu valores disponíveis para a execução dos demais gastos públicos e de investimentos em infraestrutura.

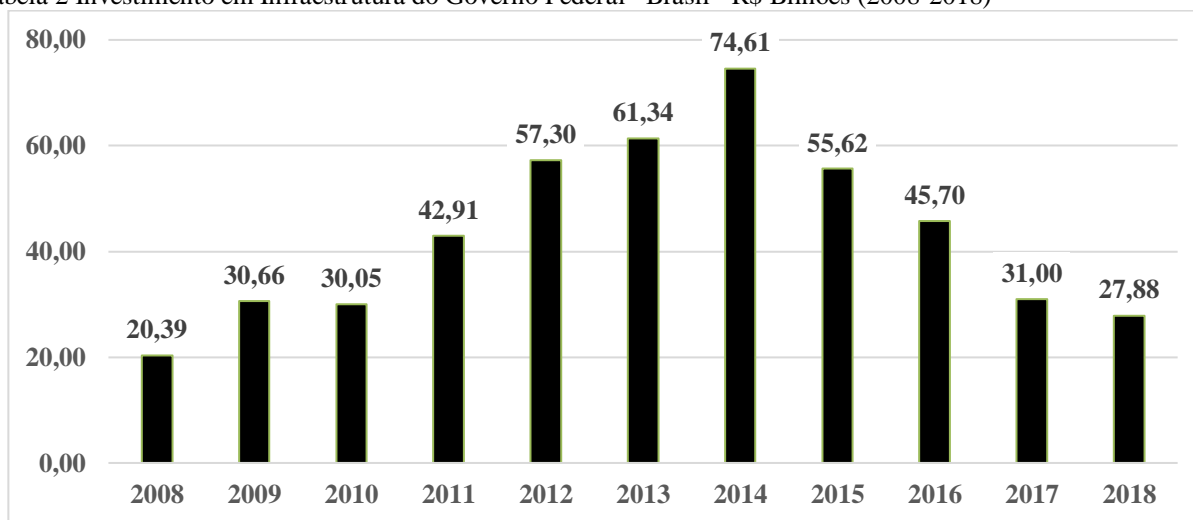
Tabela 1 Comparativo entre a Execução Orçamentária e os Tetos de Gastos – R\$ Milhões

Indicadores/Ano	2017	2018
Teto dos Gastos (Limites)	1.309.050,10	1.348.321,60
Execução Orçamentária	1.258.927,8	1.287.760,6
Percentual de Execução Orçamentária / Teto dos Gastos	96,19%	95,53%

Fonte: STN, 2019

Constata-se na Tabela 2 abaixo que os investimentos em infraestrutura (rodovias, ferrovias, transporte, energia, telecomunicações) decresceram substancialmente nos últimos dez anos, principalmente por se tratar de despesas discricionárias sujeitas aos ajustes fiscais da Emenda do “Teto dos Gastos”. Observa-se no ano de 2017 - primeiro ano de vigência do NRF - uma redução significativa (32%) dos investimentos públicos em infraestrutura (gastos discricionários), passando de R\$ 45,70 bilhões para o patamar de R\$ 31 bilhões, e no ano subsequente o montante dos investimentos públicos involui para R\$ 27 bilhões.

Tabela 2 Investimento em Infraestrutura do Governo Federal –Brasil - R\$ Bilhões (2008-2018)

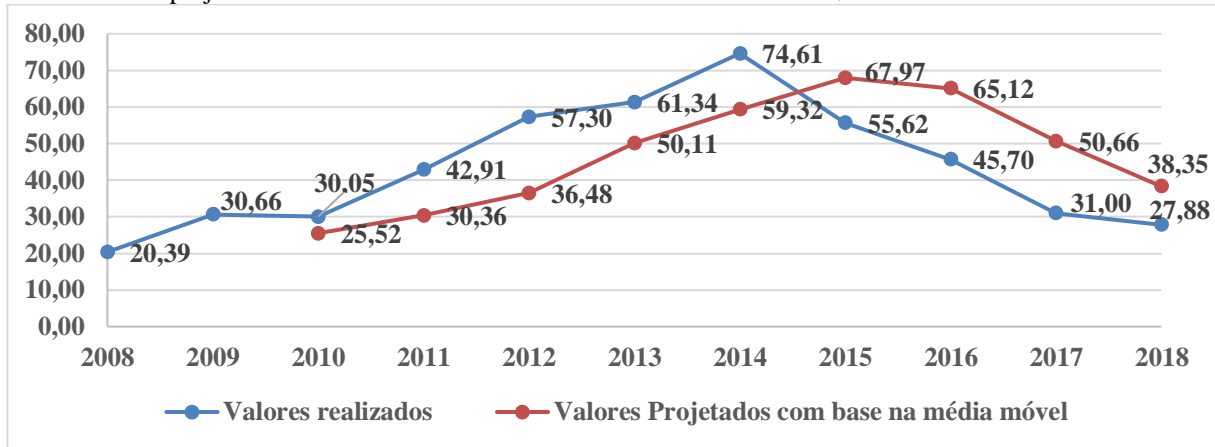


Fonte: Martello & Lis (2019) com base na STN

Verifica-se na Tabela 3 que a partir do ano de 2014, houve uma tendência decrescente dos investimentos em função do esforço fiscal do Governo Federal em reduzir o gasto público através de uma política fiscal contracionista. Nota-se que no ano de 2017, os investimentos públicos projetados com base na média móvel seriam de R\$ 50,66 bilhões, porém foram realizados R\$ 31,00

bilhões, já em 2018, os valores estimados seriam R\$ 38,35 bilhões, mas foram realizados apenas R\$ 27,88 bilhões, uma variação negativa de R\$ 10,47 bilhões.

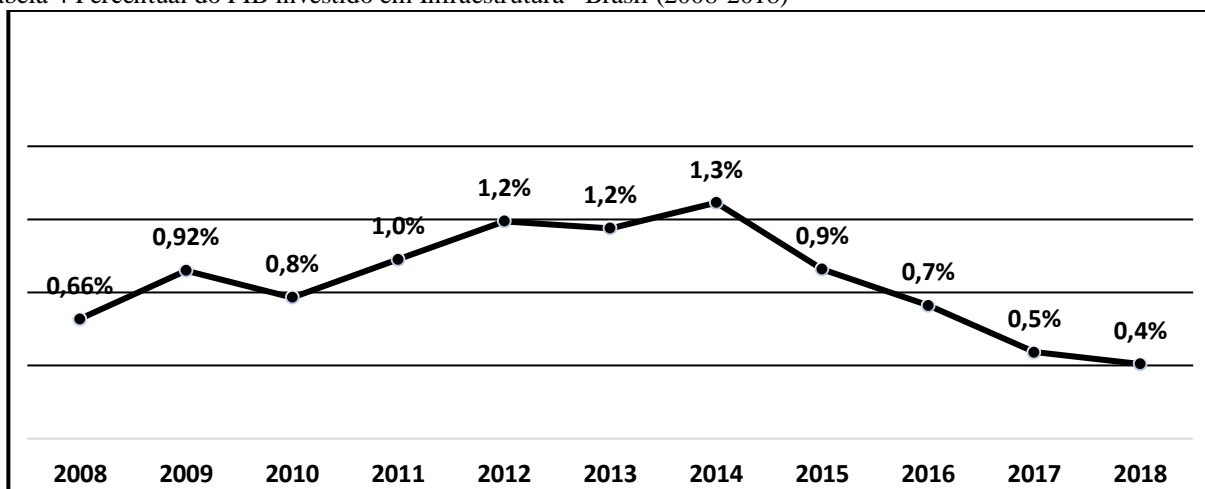
Tabela 3 Valores projetados com base na média móvel x Valores realizados – R\$ Bilhões



Fonte: Elaboração própria dos autores

A Tabela 4 demonstra que os investimentos em infraestrutura representaram 0,4% do PIB nominal no ano de 2018 de acordo com os valores corrigidos pelo IPCA, correspondendo ao menor percentual investido da década. Os valores expressos de investimentos demonstrados nas Tabelas 2 e 3 evidenciam uma desaceleração dos gastos públicos. Nesta toada, o relatório *Public Investment Management Assessment*" (PIMA), divulgado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI, 2018), aponta que o crescimento vegetativo dos gastos obrigatórios (acima dos índices de inflação), leva a uma redução do espaço fiscal para os gastos de capital (investimentos públicos).

Tabela 4 Percentual do PIB investido em Infraestrutura –Brasil (2008-2018)



Fonte: Elaboração própria dos autores com base no The Worldk Bank (Data GDP LMU), 2019

Segundo o Relatório do FMI, os investimentos públicos (incluindo os de infraestrutura) foram, em média no Brasil, de 2% do PIB de 1995 a 2015, o que representa menos da metade do registrado nos países emergentes (6,4% do PIB) e na América Latina (5,5% do PIB). Observa-se também na Tabela 4, que nos períodos de crise econômica (2008, 2015) e sobretudo na vigência do NRF (2017), a rigidez da política fiscal brasileira impõe restrições significativas aos investimentos públicos em infraestrutura em relação ao PIB, tais reflexos no crescimento econômico evidenciam também as abordagens de Afonso & Biasoto Júnior (2007) e Orair & Siqueira (2018).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A EC 95/2016 ocasionou várias mudanças à área governamental, constituindo-se um importante instrumento legal para o controle de gastos públicos e para o estabelecimento de normas relacionadas às finanças públicas. Essa Emenda, cuja duração será de vinte anos, tem como objetivo contribuir para preservar a sustentabilidade das contas públicas e a responsabilidade na gestão fiscal da Administração Pública Federal.

Assim, constata-se que toda a Administração Pública Federal foi impactada com a edição da EC 95/2016, incluindo a administração indireta. Observou-se também que a EC 95/2016 só afeta o orçamento fiscal e o da seguridade social. O orçamento de investimento das Empresas Estatais não é abrangido pela Emenda por ser composto por Empresas Estatais Independentes. Além disso, a Emenda estabelece principalmente limites individualizados para as despesas primárias. Com exceção do ano de 2017, todos os anos posteriores terão como limite de gastos aplicável o limite do exercício do ano anterior corrigido pelo IPCA, ou outro que vier a substituí-lo.

Conclui-se que o investimento em infraestrutura é fundamental para o crescimento econômico de um país (Afonso & Biasoto Júnior, 2007; Orair & Siqueira, 2016). No entanto, os resultados da presente pesquisa indicam que, a partir de 2014, houve uma redução gradual dos investimentos públicos nessa área devido à política fiscal contracionista (NRF) adotada pelo Governo Federal, afetando negativamente a economia brasileira. Acredita-se que os resultados dessa política fiscal continuarão a ser insatisfatórios para o crescimento econômico, conforme estudos recentes (Gadelha, 2011; Gobetti, Orair & Siqueira, 2016; Dweck et alii, 2019). Tais reflexões merecem maior aprofundamento do tema. Todavia, face ao pouco tempo de vigência da Emenda, seus reais efeitos só serão sentidos nos anos à frente.

A principal contribuição da presente pesquisa está no destaque que este trabalho faz em relação aos investimentos públicos em infraestrutura e os impactos do NRF no Governo Federal, apresentando a execução orçamentária dos investimentos em infraestrutura - componente importante da despesa pública - e seus reflexos na economia brasileira. Recomenda-se para

pesquisas futuras a utilização de diferentes modelos econométricos visando estabelecer uma associação significativa entre essas variáveis ao longo do tempo e os efeitos do NRF, como por exemplo o modelo proposto por Gobetti, Orair & Siqueira (2016). Sugere-se também estudos comparados sobre modelos de regras fiscais em outros países para que o tema possa ser mais investigado e desenvolvido no âmbito acadêmico.

REFERÊNCIAS

- Abraham, M. (2017). *Curso de direito financeiro brasileiro* (4. ed). rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense.
- Afonso, J. R.; & Biasoto Júnior, G (2007). *Investimento público no Brasil: diagnósticos e proposições*. Revista do BNDES, v. 14, n. 27, p. 71-122. Recuperado de <http://goo.gl/6tTjS9>.
- Alessi, Gil (2016). *Entenda o que é a PEC 241 (ou 55) e como ela pode afetar sua vida*. https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/10/politica/1476125574_221053.html
- Alvarenga, D; Laport, T. (2016). *PEC 241 – Um Teto para os Gastos Públicos*. Recuperado de <http://especiais.g1.globo.com/economia/2016/pec241-umtetoparaosgastospublicos>.
- Baleeiro, A (2015). *Uma introdução à Ciência das Finanças (19 ed)*. rev. e atual. por Djalma de Campos. Rio de Janeiro: Forense.
- Câmara dos Deputados (2016). *Estudo Técnico N° 26 - Novo Regime Fiscal - Emenda Constitucional 95/2016*. Brasília. Recuperado de <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/et26-2016-novo-regime-fiscal-emenda-constitucional-95-2016-comentada>.
- Campos, E.; Bonfanti, C. (2016). *Déficit primário do setor público atinge 2,47% do PIB em 2016*. Recuperado de <http://www.valor.com.br/brasil/4853506/deficit-primario-do-setor-publico-atinge-247-do-pib-em-2016>.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (1998). *Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016*. Brasília. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- Dweck, E.; Lara F. M.; Mello, G.; Braga, J; & Rossi, P. (2019) *Por-que-cortar-gastos-nao-e-a-solucao-para-o-brasil-ter-crescimento-vigoroso?* Recuperado de <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/09/por-que-cortar-gastos-nao-e-a-solucao-para-o-brasil-ter-crescimento-vigoroso.shtml>.
- Fontelles, M. J.; Simões, M. G.; Farias, S. H.; & Fontelles, R. G. S (2009). *Metodologia da Pesquisa Científica: Diretrizes para a Elaboração de um Protocolo de Pesquisa*. Trabalho realizado no Núcleo de Bioestatística Aplicado à pesquisa da Universidade da Amazônia UNAMA. Recuperado de https://cienciassaude.medicina.ufg.br/up/150/o/Anexo_C8_NONAME.pdf.
- Gadelha, S. R. B. (2011). *Política fiscal anticíclica, crise financeira internacional e crescimento econômico no Brasil*. Rev. Econ. Polit. vol.31 nº.5. São Paulo. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-31572011000500006>.
- Gobetti, S.W; Orair, R. O; Siqueira, F.F (2016). *Política Fiscal e Ciclo Econômico: uma análise baseada em multiplicadores do gasto público*. Brasília: XXI Prêmio Tesouro Nacional. Recuperado de <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/558095/2o-lugar-rodriigo-octavio-orair-086.pdf>
- Horta, G. T. L. (2017). *Regras fiscais no Brasil: uma análise da PEC 241 Fiscal rules in Brazil: an analysis of the Proposed Constitutional Amendment 241*. Recuperado de

https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/14022/1/Regras%20fiscais%20no%20Brasil_uma%20an%C3%A1lise%20da%20PEC%20241_P.pdf

International Monetary Fund [FMI] (2018). *Public Investment Management Assessment*. Recuperado de <https://www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment/#3>.

International Monetary Fund [FMI] (2020). *Why Public Investment Matters*. Recuperado de <https://www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment/#3>

Júnior, C. O. (2006). *Efeitos do investimento público sobre o produto e a produtividade: uma análise empírica*. Brasília: Ipea. (Texto para Discussão, n. 1204).

Lei Complementar nº 101 (2000). *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*. Brasília. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.

Leite, H (2016). *Manual de Direito Financeiro*. (5. ed) rev. amp. e atual. Salvador: JusPODVM.

Martello, A.; Lis, Lais (2019). *Investimento do governo em infraestrutura no ano passado é o menor em dez anos*. Recuperado de <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/02/10/investimento-do-governo-em-infraestrutura-no-ano-passado-e-o-menor-em-dez-anos.ghtml>

Orair, R. O.; & Siqueira F. de F. (2018). *Investimento público no Brasil e suas relações com ciclo econômico e regime fiscal*. Economia e Sociedade, Campinas, v. 27, n. 3 (64), p. 939-969. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/ecos/v27n3/1982-3533-ecos-27-03-0939.pdf>.

Pires, J. B. F. de S. (2002). *Contabilidade pública*. (7. Ed). Brasília: Franco & Fortes.

Rosa Junior., L. E. (2002). *Manual de Direito Financeiro e Direito Tributário*. 16ª ed. RJ/SP. Ed. Renovar. 2002.

Secretaria de Orçamento Federal (2019). *Manual Técnico do Orçamento (MTO)*. Recuperado de <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php>.

Secretaria do Tesouro Nacional (2020). *Painel do Teto de Gastos*. Recuperado de <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/contabilidade-e-custos/receita-corrente-liquida-rcl-da-uniao>.

Senado Federal. Instituição Fiscal Independente [IFI] (2018). *Relatório de Acompanhamento Fiscal Janeiro de 2018*. Recuperado de http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/536464/RAF12_JAN2018_pt06.pdf.

The World Bank. *GDP (current LCU) – Brazil*. Recuperado de <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CN?locations=BR>

Varella, T. F (2012). *Construção e avaliação de estratégias de investimento com o uso de médias móveis como único indicador técnico*. Monografia do Departamento de Ciências Administrativas da UFRS. Recuperado de <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/78323/000892034.pdf?sequence=1>

ⁱ [...], de acordo com os dados do Ministério da Fazenda, entre 2008 e 2015, os gastos públicos tiveram aumento real de 51%, enquanto a receita só teve um aumento real de 14,5%. Somente entre 2014 e 2015, a dívida pública cresceu 21,7% atingindo quase três trilhões de reais. Estudos indicam que a dívida pública alcançará 80% do PIB até o fim de 2018, se forem mantidos os indicadores do atual quadro econômico (Alvarenga e Laporta, 2016).

ⁱⁱ No contexto político, o país acabara de passar de um processo de *impeachment*, assumindo o vice-presidente da república. Além disso, a partir de 2011, as receitas do governo pararam de crescer, sendo insuficientes para cobrir os gastos e gerando déficits primários (caso de 2014 e 2015) (Horta, 2017). No cenário econômico, o Brasil apresentava ritmo baixo de crescimento econômico e aumento do desemprego. Embora os problemas da economia tivessem diversas causas e divergência de opiniões entre especialistas, havia um grupo de economistas que defendia que o desequilíbrio fiscal era uma das principais causas (Horta, 2017).

ⁱⁱⁱ A despesa primária é o conjunto de gastos que possibilita a oferta de serviços públicos à sociedade, deduzidas às despesas financeiras, por sua vez as despesas discricionárias é o conjunto de despesas discricionárias de todos os poderes, ou seja, despesas que não têm caráter obrigatório (MTO, 2019).

^{iv} O trabalho de Auerbach e Gorodnichenko (2012) parte da abordagem de Blanchard e Perotti (2002), mas flexibiliza o suposto de que os multiplicadores não variam conforme o ciclo econômico. Seus resultados para a economia norte-americana do pós-guerra indicam que os multiplicadores diferem consideravelmente de acordo com o estado do ciclo econômico e com o componente de gasto (Gobetti, Orair & Siqueira, 2016).