

## ARTIGO

# Um breve ensaio sobre instituições, política fiscal e regras fiscais

Francisco Pereira Mascarenhas Júnior<sup>†</sup> | Alexsandro Sousa Brito<sup>‡</sup>

## Resumo

As regras fiscais ganharam destaque nos anos 1990, fundamentadas em teorias como o Novo Consenso Macroeconômico (que trouxe um novo entendimento do papel da política fiscal), visando controlar déficits públicos e garantir a sustentabilidade da dívida. As regras fiscais e a política fiscal foram influenciadas por normas sociais e convenções dentro da economia mainstream, consolidando-se até a crise de 2008. A crise financeira de 2008 e a pandemia de COVID-19 desafiaram esse paradigma, flexibilizando regras e reavaliando o papel da política fiscal como ferramenta anticíclica. As duas crises trouxeram críticas e colocaram em xeque as regras fiscais e o entendimento que havia sido consolidado. O objetivo desse artigo é aplicar o conceito de instituições de Dequech (2018) para compreender o entendimento da política fiscal e das regras dentro do debate econômico. A metodologia adotada é um estudo teórico-interpretativo. Como resultados, identificaram-se as instituições em torno da política fiscal e das regras fiscais são resultado da economia-objeto. Constata-se, ainda, que a partir das duas crises emergiram críticas, que estão culminando com um novo entendimento da política fiscal (ao menos no curto e médio-prazo) e das regras fiscais, desafiando a teoria dominante.

**Palavras-chave:** Instituições; Regras Fiscais; Política Fiscal; Mainstream Econômico, Crises Econômicas.

<sup>†</sup>Doutorando e Mestre em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Pesquisador do Grupo de Análise da Política Econômica (GAPE) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). E-mail: juniormascarenhas94@gmail.com

<sup>‡</sup>Professor Associado do Departamento de Economia da Universidade Federal do Maranhão – UFMA. estra em Economia UFRN. Pesquisador da FAPEMA (Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão), como bolsista de Produtividade em Pesquisa. Doutor em Ciências Sociais na área de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pelo CPDA/UFRRJ. E-mail: as.brito@ufma.br

## Abstract

Fiscal rules gained prominence in the 1990s, based on theories such as the New Macroeconomic Consensus (which brought a new understanding of the role of fiscal policy), aiming to control public deficits and ensure debt sustainability. Fiscal rules and fiscal policy were influenced by social norms and conventions within the mainstream economy, consolidating until the 2008 crisis. The 2008 financial crisis and the COVID-19 pandemic challenged this paradigm, relaxing rules and re-evaluating the role of fiscal policy as a countercyclical tool. The two crises brought criticism and called into question fiscal rules and the understanding that had been consolidated. The objective of this article is to apply Dequech's (2018) concept of institutions to understand the understanding of fiscal policy and rules within the economic debate. The methodology adopted is a theoretical-interpretative study. As a result, it was identified that the institutions surrounding fiscal policy and fiscal rules are a result of the object economy. It was also found that the two crises gave rise to criticism, which culminate in a new understanding of fiscal policy (at least in the short and medium term) and fiscal rules, challenging the dominant theory.

**Keywords:** Institutions; Fiscal Rules; Fiscal Policy; Economic Mainstream, Economic Crises.

## 1. Introdução

O presente ensaio busca abordar as mudanças das regras fiscais e do entendimento da política fiscal a partir do enfoque institucional, com base em Dequech (2018). O conceito de instituições desenvolvido por Dequech (2018) é amplo e permite a utilização para diversos fins de análise, pois considera instituições como sistemas de regras de comportamento e pensamento socialmente compartilhados com alguma recorrência no tempo. Dequech (2013; 2017), Seabra e Dequech (2017) utilizaram o conceito de instituições para analisar questões macroeconômicas, com foco em questões monetárias e financeiras. Entretanto, apesar da importância do conceito e de sua aplicação, ainda são ausentes estudos usando o conceito no campo da economia do setor público. A literatura sobre economia do setor público, impactos da austeridade fiscal e regras fiscais é ampla (como apresentado no item 3.1). Contudo, ainda se faz necessário ampliar e aprofundar o debate. A incorporação do conceito de instituições - entendidas como regras de comportamento e pensamento socialmente compartilhados - contribui para enriquecer a reflexão acerca dos elementos institucionais que influenciam as decisões de política fiscal, influenciam o desenho das regras e avaliação sobre déficit

e dívida pública.

As regras fiscais se popularizaram a partir da década de 1990, alicerçadas pelas contribuições teóricas dos novos clássicos, dos novos keynesianos e da abordagem da public choice, que mudaram a forma de conceber a política econômica. Essas regras foram estabelecidas para garantir o controle do déficit público e, conseqüentemente, garantir a sustentabilidade da dívida pública.

O ensaio está organizado da seguinte forma: esta introdução, seguida por dois tópicos centrais. O primeiro aborda o conceito de instituições, com o objetivo de discutir sua definição e implicações. O segundo trata do debate sobre regras fiscais a partir de uma abordagem institucional e está organizado em três subtópicos, a saber: (i) apontamento iniciais, nos quais se apresenta a fundação teórica que consolidou o entendimento sobre regras fiscais e política fiscal; (ii) a evolução das regras fiscais e da política fiscal até a crise de 2008, analisada a partir da ótica institucional; e (iii) as mudanças ocorridas após as crises de 2008 e da COVID-19, destacando os questionamentos à teoria hegemônica e as transformações no entendimento da política fiscal e das regras fiscais, corroborando a relevância do conceito de instituições dentro da economia mainstream. Por fim, apresentam-se as considerações finais.

## **2. O conceito de instituições**

O presente ensaio adota o conceito de instituições formulado por Dequech (2018), por considerá-lo adequado ao objetivo do estudo. Trata-se de uma definição abrangente, que possibilita múltiplas aplicações analíticas, ao entender as instituições como sistemas de regras de comportamento e de pensamento socialmente compartilhados, que apresentam certa recorrência ao longo do tempo. Ao propor um conceito de instituições como um sistema de regras, o autor estabelece uma “conexão adequada entre o conceito e a teoria das instituições”, o que permite compreender de que maneira essas regras influenciam o comportamento e o pensamentos dos indivíduos (Dequech, 2018, p. 1).

Outra qualificação importante no conceito é o caráter socialmente compartilhado adotado. Aqui, as regras não são entendidas como naturais ou inevitáveis, mas como subprodutos do meio social, ou seja, os indivíduos as compartilham por razões sociais, por pertencerem ou terem pertencido ao mesmo ambiente social.

Em relação à dimensão mental incorporada à dimensão comportamental na formulação do conceito de instituições, Dequech (2018) destaca que, além de considerar expectativas e ideias simples, acrescenta também a noção de modelos mentais, os quais funcionam como guias para formação de ideias e expectativas.

De acordo com Dequech (2018, p. 2), “o conceito proposto permite que regras de pensamento sejam consideradas elas mesmas com instituições”. Geralmente as regras de comportamento e pensamento seguem juntas, como “muitas vezes as pessoas adotam certas regras de comportamento por causa de seus pensamentos ou desenvolvem pensamentos que racionalizam suas regras de agir” (Dequech, 2018, p. 3). Apesar do compartilhamento de um sistema de regras de pensamento, é importante considerar que, indivíduos mesmo compartilhando estas regras podem apresentar comportamentos distintos, a depender da confiança.

No conceito formulado por Dequech (2018), os modelos mentais socialmente compartilhados apresentam ampla variabilidade. Alguns podem ser mais precisos, outros mais imprecisos; outros gerais. Em suma, trata-se de um espectro de possibilidades que assegura a amplitude do conceito e sua capacidade de abarcar a diversidade dos modelos mentais existentes. Nas palavras do autor:

Modelos mentais são necessários para selecionar, organizar e interpretar informações. Nessa capacidade, regras institucionais de pensamento desempenham o que se pode chamar de um papel cognitivo profundo. Por outro lado, nem todos os modelos mentais socialmente compartilhados exercem este tipo profundo de influência sobre o pensamento das pessoas. Alguns são apenas regras mentais bastante simples, sem implicar uma interpretação (DEQUECH, 2018, p. 4).

Depreende-se, a partir da citação acima, que os modelos mentais funcionam como guias para o pensamento dos indivíduos, auxiliando-os a selecionar, organizar e interpretar as informações. Esses modelos, utilizados por agentes econômicos, acadêmicos e formuladores de políticas públicas, ou seja, configuram-se como instituições. Tais instituições constituem um “conjunto ou sistemas de regras, alguns mais extensos e/ou mais complexo do que outros” (Dequech, 2018, p. 4).

Dequech (2018) também ressalta que as regras funcionam – ou podem funcionar - como guias que orientam o comportamento e o pensamento dos indivíduos. Existe, portanto, uma diferença entre as regras e o que de fato ocorre na prática (as maneiras

efetivas de agir ou de pensar), abrindo espaço para ações e formas de pensar que se desviam da regra predominante, isto é, daquela seguida pela maioria. Segundo o autor:

Um conceito de instituições que inclua regras ajuda a deixar mais clara essa possibilidade. Mesmo os padrões efetivos socialmente compartilhados são diferentes das regras. As regras ajudam a gerar os padrões, que são manifestações das regras [...]. Assim, as instituições não devem ser definidas (ou, diriam alguns, pelo menos não devem ser definidas apenas) como padrões efetivos de comportamento (DEQUECH, 2018, p. 4).

Segundo Dequech (2018), a depender do que se pretende fazer, é necessário cautela ao adotar o conceito de instituições, distinguindo-o de noções como regras ou padrões efetivos. Para os objetivos aqui propostos - entender como as instituições podem influenciar o pensamento e o comportamento de indivíduos – mostra-se adequado compreendê-lo como sistema de regras socialmente compartilhados, o que abre espaço para compreender e elaborar explicações sobre a conformidade e a não-conformidade dos indivíduos.

[...] de modo geral faz mais sentido dizer que as regras institucionais é que podem ter uma influência motivacional, cognitiva, restritiva, habilitadora e emocional sobre o comportamento e o pensamento dos indivíduos (Dequech, p. 5)

Outro apontamento importante realizado pelo autor é a distinção entre diferentes tipos de instituições, definida a partir de diversos critérios. Destacam-se, em particular, as instituições formais e informais. As primeiras possuem caráter legal, sendo mantidas pelas organizações do sistema jurídico, como normas e contratos. Já as informais não são necessariamente ilegais, abrangendo normas sociais, convenções.

As normas sociais, sejam formais ou informais, indicam o que os indivíduos devem ou não fazer em determinadas situações. Elas pressupõem a existência de sanções externas. No entanto, é importante ressaltar que alguns indivíduos internalizam a norma, nesse caso “a conformidade com a norma independe de sanções externas e o indivíduo segue a regra institucional por achar que isso é sua obrigação ou às vezes, mais simplesmente, a coisa certa a fazer” (Dequech, 2018, p. 8). As sanções podem ser negativas (punições), para quem não obedecer às normas, ou positivas (recompensas) para quem não as seguem. Além disso, tais sanções são oriundas de outros indivíduos

do grupo relevante e não do sistema legal.

De acordo com Dequech (2018), as convenções apresentam duas características definidoras: (i) conformidade com conformidade, propriedade que identifica a tendência de um indivíduo seguir uma convenção, tendo em vista que outros seguem, ou seja “a conformidade de uns com a conformidade (esperada) de outros”; e (ii) arbitrariedade, que indica a existência de uma alternativa “que não é claramente inferior à regra prevalecente existe ou é concebível” (Dequech, 2018, p. 8).

Na seguinte seção será apresentado o debate sobre regras fiscais a partir de uma abordagem institucional sobre elas. O tópico subsequente desenvolverá os principais mecanismos de conformidade com conformidade, que justifica a adoção de uma regra ou de um sistema de regras.

### 3. O debate sobre regras fiscais: uma abordagem institucional

O presente tópico está estruturado da seguinte forma: (i) apontamentos iniciais que discutem os fundamentos das regras e da macroeconomia que sustentam a noção de política fiscal que prevaleceu até 2008, à revelia das críticas dentro da economia dominante; (ii) uma discussão institucional sobre as regras fiscais e o entendimento da política fiscal, considerando as normas sociais e as convenções; e (iii) alguns apontamentos sobre o novo entendimento da política fiscal e o espaço para as regras fiscais.

#### 3.1. Apontamentos

As regras fiscais se popularizaram a partir da década de 1990 entre os mais diversos países (Chernavsky, 2022; Kumar et al., 2009; Lledó et al., 2017; Lopreato, 2022; Vilella e Vaz, 2021). Até 2017, cerca de noventa países adotaram pelo menos uma regra fiscal para controlar o déficit e/ou a dívida pública (Lledó et al., 2017). Esta expansão da adoção de regras fiscais está atrelada ao novo entendimento sobre a política fiscal, que passou a ser influenciada por visões teóricas contrárias à adoção de políticas

---

<sup>1</sup> Apesar de, a popularização das regras fiscais, pode-se considerar que elas já existiam há décadas, pois alguns países (ou entes subnacionais) já adotavam regras de resultado fiscal equilibrado, que podem ser encaixadas no conceito de regras fiscais (CHERNAVSKY, 2022).

discrecionárias, fundamentadas na antiga síntese neoclássica (Lopreato, 2022).

O novo entendimento sobre a política fiscal está assentado na chamada evolução da macroeconomia, que se consolidou no chamado Novo Consenso Macroeconômico (NCM), que a partir da incorporação da noção de expectativas racionais revolucionou a forma de pensar e gerir a política econômica (Taylor, 2000). A ideia de expectativas racionais foi fundamental para o embasamento teórico das regras fiscais, pois partiu do pressuposto que não bastava controlar a oferta de moeda, pois a inflação poderia não ser evitada em períodos de dominância fiscal<sup>2</sup> (Sargent e Wallace, 1981). Assim, como afirma Lopreato (2022), para conter a inflação passou-se a defender um banco central independente e controle da situação fiscal.

Outras contribuições teóricas para construir um novo arcabouço fiscal foram: (i) a inconsistência intertemporal da política econômica e dos efeitos distorcivos ou mesmo inflacionários da política fiscal (Kydland e Prescott); (ii) da exogeneidade do produto potencial às condições de demanda; e (iii) a noção de dominância fiscal. Por fim, a própria mobilidade de capitais internacionais (com o surgimento dos bond vigilantes) e as pressões sobre os países ajudaram a solidificar a tese da sustentabilidade da dívida (Lopreato, 2006; Villela; Vaz, 2021).

As contribuições da public choice também deram suporte teórico à adoção de regras fiscais. De acordo com Buchanan e Wagner (1977), existia uma tendência dos políticos de expandir os gastos públicos, incorrendo assim em déficits. Assim, para conter as políticas discrecionárias de inspiração keynesiana e os recorrentes déficits, é necessário constitucionalizar regras para garantir o orçamento equilibrado.

A política fiscal, de acordo com a NCM, atuaria como fiadora da estabilidade macroeconômica, e o governo deveria seguir regras e manter as contas públicas sustentáveis, evitando a dominância fiscal. Enquanto isso, o foco central da política econômica estaria na política monetária, que, através da autoridade monetária e de um sistema de metas de inflação, utilizaria a taxa de juros de curto prazo como principal ferramenta para alcançar a sustentabilidade macroeconômica (Arantes e Lopreato, 2017; Martins e Busato, 2023; Villela e Vaz, 2021).

---

<sup>2</sup> Dominância fiscal refere-se à situação em que o Banco Central se vê impedido de elevar a taxa de juros para combater a inflação porque a elevação do pagamento de juros sobre a dívida pública amplifica o desequilíbrio fiscal (Pires, 2020).

A hegemonia do NCM sobre a operacionalização da política fiscal perdurou imune a críticas<sup>3</sup> até 2008 (Martins; Busato, 2023). Existia uma crença de que o aprendizado da macroeconomia e da forma de conduzir a política econômica estava esgotado. O próprio Robert Lucas chegou a afirmar que o problema da depressão havia sido resolvido (Martins; Busato, 2023). Na mesma linha de Lucas, Taylor (2000) entendeu que a política fiscal discricionária era algo ultrapassado.

A crença na política fiscal como fiadora da estabilidade macroeconômica e a criminalização da natureza discricionária da política foram popularizadas ao longo dos anos 1980 e 1990 e influenciaram o debate sobre as regras fiscais (Chernavsky, 2022). O artigo de Blanchard et al. (1991), por exemplo, tornou-se influente e promoveu a definição de política fiscal sustentável, baseada na solvabilidade do governo. Blanchard et al. (1991) comparou as finanças públicas com as finanças domésticas (orçamento dos governos com as mesmas limitações do orçamento familiar) e defendeu que o orçamento público deveria ser equilibrado ou tender ao equilíbrio, para garantir as finanças públicas sustentáveis.

De acordo com Chernavsky (2022), o senso comum da profissão (ao menos dentro do *mainstream*), é que a dívida não deve aumentar infinitamente em relação ao PIB. A explicação baseia-se na ideia de que o aumento acelerado comprometeria a capacidade do governo de honrar o serviço da dívida, e, ao não honrá-lo, os governos buscariam soluções para a falta de recursos, que poderiam refletir em perdas para os credores, que teriam sua confiança na solvabilidade abalada.

Para considerar se a política fiscal é sustentável ou não, é preciso ter em conta a restrição orçamentária intertemporal do governo. Partindo desta condição de restrição, deriva a condição de sustentabilidade necessária para a convergência: “o valor presente do resultado primário futuro deve ser igual ao valor no qual se pretende que a dívida venha a se estabilizar” (Chernavsky, 2022, p. 231).

O indicador utilizado como referência para a noção de sustentabilidade da dívida pública é a relação dívida pública/PIB<sup>4</sup>, que foi tida como a mais adequada. Em geral, os formuladores e acadêmicos que se ocuparam do debate fiscal construíram suas hipóteses macroeconômicas baseadas em uma espécie de contabilidade da dívida

---

<sup>3</sup> Dentro do *mainstream* econômico.

<sup>4</sup> Contribuição relevante aceita pelos novos keynesianos.



pública. Exemplo são as contribuições de Sargent e Wallace (1981), que partem da equação de McCallum (1984), considerando uma análise baseada no arcabouço da Teoria Quantitativa da Moeda (TQM) para chegar às seguintes conclusões: (i) o limite para crescimento da dívida deve manter uma relação de proporcionalidade com o tamanho da economia; (ii) a capacidade da autoridade monetária de garantir um nível adequado de inflação depende da interação da política monetária com a fiscal, pela qual a segunda deve se submeter à primeira.

Outra contribuição importante para o entendimento da política fiscal foi realizada por Woodford (1998), que argumentou que ela deve ser formulada para gerar superávits primários e garantir o compromisso de pagar os credores do governo. Ou seja, a autoridade fiscal deve ser disciplinada para sinalizar aos agentes a sustentabilidade da dívida pública. Woodford (1998) ainda afirma que, caso o governo não tenha capacidade de gerar superávits, a inflação será a variável de ajuste.

De acordo com Lopreato (2022, p. 4), as condições de sustentabilidade têm como base a equação (1) da dinâmica da dívida pública, logo abaixo, em que “o primeiro membro corresponde à variação, no período  $t$ , do estoque da dívida em relação ao PIB,  $g$  a taxa de crescimento real (nominal) do PIB,  $r$  a taxa de juros real (nominal) incidente sobre a dívida e  $s$  o resultado primário”. Tendo em vista que as variáveis  $r$  e  $g$  não são controladas diretamente, sobrou ao governo controlar o superávit primário, que deveria ser ajustado de acordo com as outras variáveis.

*Equação 1*

$$b_t - b_{t-1} = \frac{r - g}{1 + g} b_{t-1} - s$$

Outra contribuição para consolidar a visão sobre a política fiscal foi a tese da "contração fiscal expansionista", que defende que um programa de ajuste, contração dos gastos públicos por parte do governo, passa confiança aos agentes que começam a investir e afetam positivamente a economia, gerando crescimento econômico (Alesina, Favero, Giavazzi, 2019; Giavazzi e Pagano, 1990).

Partindo dos apontamentos acima, as regras fiscais ganharam espaço com o objetivo de controlar os gastos do governo. Mas, afinal, o que é uma regra fiscal? Uma definição bastante utilizada é a de que se trata de “qualquer tipo de restrição sobre a política fiscal representada por algum indicador de desempenho” (KOPITS; SYMANSKY,

1998 apud PIRES, 2019, p. 39). Para Lledó et al. (2017, p. 8), as regras fiscais são “uma restrição duradoura à política fiscal por meio de limites numéricos”. Os tipos de regras podem ser de: (i) dívida; (ii) receita; (iii) despesas; e (iv) equilíbrio orçamentário (Kumar et al., 2009).

De acordo com o FMI (2022), as regras fiscais são necessárias para garantir a sustentabilidade fiscal dos países. Tendo em vista os incentivos distorcidos e as pressões para que os governos ampliem seus gastos, principalmente em períodos de bonança, as regras fiscais, geralmente com restrições numéricas<sup>5</sup>, garantiriam a responsabilidade fiscal e a sustentabilidade da dívida pública, contendo o suposto viés de déficit das ações do governo (Martins e Busato, 2023).

Para Chernavsky (2022), as regras fiscais são importantes, de acordo com a literatura especializada, para sinalizar aos credores (ou possíveis credores) a capacidade do governo de honrar seus compromissos, não impondo perdas de capital (por consequências de elevação da tributação ou aceleração do processo inflacionário). Em geral, as regras fiscais fazem parte da garantia de que a política fiscal seja sustentável, em que existe a confiança na solvabilidade do governo e a garantia de que o excedente do setor privado financie o déficit do governo.

A discussão até aqui se ocupou das chamadas regras fiscais de primeira geração, as quais foram construídas com o objetivo de garantir as condições de sustentabilidade da dívida. As bases para as regras estão em indicadores de desempenho e defesa do equilíbrio orçamentário, visando limitar o endividamento. A base principal está na equação da dinâmica da dívida, apresentada anteriormente. A meta fundamental é garantir superávit primário, ajustado de acordo com as outras variáveis (Lopreato, 2022).

A discussão até aqui ocupou-se das chamadas regras fiscais de primeira geração, que foram construídas com o objetivo de garantir as condições de sustentabilidade da dívida. As bases para as regras estão em indicadores de desempenho e defesa do equilíbrio orçamentário, com o objetivo de limitar o endividamento. A base principal está na equação da dinâmica da dívida, apresentada anteriormente. A meta fundamental é a garantia de um superávit primário, ajustado de acordo com as

---

<sup>5</sup> Geralmente as regras fiscais estipulam restrições numéricas. Um importante caso histórico e pioneiro de regras fiscais é o da Nova Zelândia, que adotou princípios (sem valores numéricos) para construir suas regras fiscais.

demais variáveis (Lopreato, 2022).

### 3.2. As regras fiscais e o entendimento da política fiscal até a crise de 2008

A presente seção busca interligar as discussões do tópico anterior a uma abordagem institucional, a fim de entender como as regras fiscais e a concepção de política fiscal permaneceram imunes a críticas no interior da economia mainstream<sup>6</sup> até a crise de 2008. Tanto a crise financeira de 2008 quanto a crise da COVID-19 abriram espaço para alterações e flexibilizações das regras até então consagradas. A próxima seção apresentará a evolução do período pós-2008.

Dequech (2017) elaborou uma importante reflexão sobre os impactos da crise de 2008 sobre a macroeconomia e a economia financeira. O autor mapeou as manifestações dentro da economia dominante entre as duas subdisciplinas e como a crise reforçou a dúvida em relação à superioridade das regras prevalecentes da disciplina, o que facilitou explicações institucionais para a sua prevalência.

Como bem afirmou Dequech (2017), o que se passa na economia é extremamente relevante, tanto para os economistas acadêmicos quanto para quem está fora da área acadêmica. A economia tem sido relevante na formulação de políticas públicas e na gestão governamental. Apesar de sua influência, ela também sofre influências externas, como ficou perceptível após as crises de 2008 e da COVID-19, que influenciaram mudanças dentro da economia como disciplina, como em relação ao entendimento da política fiscal e das regras fiscais.

Kluger (2017) afirma que os economistas sempre ocuparam espaços de importância na gestão do Estado, não só no Brasil, mas em países como Chile, Estados Unidos etc. Em sua tese de doutorado, “Meritocracia de laços: gênese e reconfigurações do espaço dos economistas no Brasil”, a partir de um estudo histórico e social dos laços entre os agentes, de sua legitimidade e do trânsito dos especialistas em economia entre a academia, o Estado e o setor privado, entre o espaço nacional e internacional, ela revelou o prestígio e o poder da profissão.

---

<sup>6</sup> A economia *mainstream* é definida como aquela ensinada nas principais universidades e faculdades e nas revistas mais prestigiadas, recebe fundos das principais instituições de fomento à pesquisa e ganha os prêmios de maior prestígio, Dequech (2017).

Na mesma linha, Loureiro (1997) afirma que os economistas dirigentes ocupam espaços de poder e prestígio no processo de tomada de decisão. As formas de ascensão na carreira, a internacionalização e as vinculações com os organismos internacionais, com o setor privado empresarial e o financeiro influenciam a profissão.

Kluger (2017) estudou detidamente o espaço relativamente autônomo da ciência econômica: as escolas, revistas, associações, entidades profissionais, as organizações da área econômica do Estado, das empresas e do setor financeiro. Ela identificou a luta travada entre os diversos agentes que mobilizam capitais científicos, sociais, simbólicos e políticos para construir as fronteiras entre aqueles que são competentes e credenciados (com legitimidade) para as tarefas de gestão da economia no setor público e privado.

Portanto, os economistas interferem decisivamente nos destinos dos países e da sociedade, e a economia como disciplina sofre influências externas.

Após esta pequena digressão sobre a economia e a profissão do economista, é necessário refletir sobre as regras fiscais e o entendimento da política fiscal a partir de uma abordagem institucional. As regras fiscais consagraram-se e foram popularizadas com o NCM e ficaram longe das críticas até a crise de 2008.

Como frisou Dequech (2017), a formalização matemática pode ser considerada uma regra quase unânime dentro da economia mainstream. Assim como ocorreu com a macroeconomia e a economia financeira, a política fiscal e as regras fiscais também foram influenciadas. Por exemplo, a equação da dinâmica da dívida pública foi primordial para guiar as noções de déficit público, de sustentabilidade da dívida pública e para fundamentar a necessidade de uma autoridade monetária controlada (por regras fiscais). Outro indicador importante popularizado como regra foi o indicador dívida/PIB, como discutido anteriormente.

A aceitação das regras mentais e comportamentais adotadas pela economia-disciplina não é resultado natural da economia-objeto. Na verdade, há fatores sociais por trás de sua adoção. Pode-se afirmar que essas regras da economia-disciplina mainstream são instituições.

We can be more specific and argue that the mathematization rule and other rules of contemporary mainstream economics and those two subdisciplines belong to one, or both, of two different categories or institutions, namely social norms and conventions. (Dequech, 2017, p. 1637)

A afirmação acima também pode ser estendida a regras fiscais, que foram criadas e constitucionalizadas para garantir o novo entendimento da política fiscal (e do papel do Estado).

### *3.1.1. Normas sociais*

O conceito de normas sociais foi explorado na seção 2 e indica o que um indivíduo deve ou não fazer em determinadas situações. Elas pressupõem a existência de sanções externas ao indivíduo. As normas também podem ser internalizadas pelos agentes.

Dequech (2017) considera que as regras da economia mainstream, para os casos da macroeconomia e da economia financeira, podem ser consideradas normas sociais. Da mesma forma, pode-se considerar isso para o caso das regras fiscais. Assim, como descrito no artigo do autor, as regras fiscais foram tidas como certas, e vários indivíduos foram levados a internalizar os modelos mentais convencionais como normas epistêmicas.

Ainda de acordo com Dequech (2017, p. 1637):

There surely are numerous academic economists who genuinely accept mainstream ideas simply because they believe the ideas to be epistemically right (see also Lawson, 2003, p. 279). The very mainstreamness of some rules contributes to many individuals' perception of their epistemic legitimacy, because of the prestige of the people who defend these ideas and the prestige of the universities with which they are associated.

Como visto acima, vários economistas podem considerar a norma como epistemicamente correta. A generalização dela pode ajudar na percepção de legitimidade. No caso das regras fiscais e do entendimento da política fiscal, ao longo da década de 1990 (principalmente), os organismos internacionais, em interações com os principais economistas, ajudaram a propagar metodologias, modelos e formatos para serem utilizados pelos países (ex.: os acordos sobre adoção de regras de contabilidade pública governamental).

Uma questão importante, além da internalização, que ajuda a sustentar o caráter normativo das regras da economia mainstream, é a possibilidade de sanções econômicas. De acordo com Dequech (2017, p. 1638), "Those who systematically disobey these rules are often barred from the mainstream club: they are excluded from

the most prestigious journals, universities and awards, do not usually get funding from the main research foundations and suffer reputational sanctions, if they are not simply ignored”.

As sanções também envolvem as organizações, como os departamentos, passando pela contratação (inclusive com direito à estabilidade), pelas instituições e pelos incentivos. Os organismos de pesquisa e que cuidam das finanças públicas acabam também restringindo a contratação (via os próprios editais dos concursos/processos seletivos etc.). Apesar das sanções, muitos estão dispostos a resistir à pressão; outros sucumbem etc. Nesse sentido, Dequech (2017) aponta uma série de relatos de acadêmicos proeminentes sobre as sanções dentro do meio acadêmico dos economistas.

Um exemplo interessante é o caso do departamento de economia de Berkeley, que passou por um processo de enfraquecimento/perda de prestígio/redução de efetivo a partir de 1980, sendo privilegiados os profissionais focados na teoria (economia mainstream). Ou seja, com sanções às contratações de economistas dissidentes. Trata-se de um fenômeno das últimas duas décadas no mesmo departamento (resultado das influências externas que têm alterado a economia mainstream).

In brief, a historic change. Over the past two decades, Berkeley's economics department and associated institutes have been at the forefront of two critical changes in the practice of economics: a heightened emphasis on empirical research, and an increasing focus on inequality (Meyerson, 2021, s.n.)

A ideia sobre o livre mercado e sua eficiência tornou-se uma norma e é propagada dentro dos departamentos de economia:

Introductory economics courses are about 12 or 13 weeks long,” says Berkeley economics professor Brad DeLong, who worked in the Treasury Department during the Clinton administration. “At Chicago and similar institutions, they teach 11 weeks on how great markets are and one week on market failures. We teach three weeks on market successes and ten weeks on market failures. They neglect the problem of income distribution and have fuzzy thinking about the asymmetry of information that impedes the knowledge that people need for markets to work. (Meyerson, 2021, s.n.)

Sobre a importância das organizações: os departamentos de economia são espaços de conflito, como descrito no relatório de Leontief e Galbraith de

1972 acerca dos conflitos dentro do departamento. No período, o departamento já tinha uma maioria de economistas matemáticos que rechaçavam estudos fora do que consideravam ciência de ponta:

The division within the Department was clearly reflected in a series of votes on new appointments. Three years ago, the junior staff contained four radical economists: Herb Gintis, Tom Weisskopf, Art MacEwan and Sam Bowles. All were let go. Gintis is now lecturer in the Department of Education, Tom Weisskopf was avidly acquired by the Department of Economics of the University of Michigan, Sam Bowles failed a week ago to receive a permanent appointment, and Art MacEwan was denied this week a second three-year appointment. The slate is clear except for Steve Marglin, who was elevated to full professorship before his interests had shifted into the field of institutional analysis and criticism (Collier, 2024A s.n.).

Ainda sobre as contratações dentro dos departamentos de economia, um caso emblemático é a revolta do grupo de Chicago sobre a contratação de economistas radicais na Universidade de Massachusetts Amherst (Collier, 2024B).

Na Inglaterra, um caso simbólico é a extinção das tradições heterodoxas da Faculdade de Economia de Cambridge. Por meio de relatos (de ortodoxos e heterodoxos envolvidos nos eventos) e estudos documentais, Saith (2022) estudou as mudanças organizacionais e sanções que ajudaram a predominância da economia mainstream. Entre os casos emblemáticos estão a negativa de financiamento dos grupos: (i) Cambridge Economic Policy Group (CEPG), vinculado ao Departamento de Economia Aplicada (DAE), pelo SSRC (Conselho de Investigação em Ciências Sociais), para desenvolvimento dos estudos sobre modelagem macroeconômica orientada para políticas; e (ii) Cambridge Growth Project (CGP), pelo Conselho de Investigação Econômica e Social (ESRC)/ SSRC. Com o fim do financiamento, as atividades de ambos os grupos foram encerradas. Outro relato é o fim do Departamento de Economia Aplicada (DAE), que, a partir de 1984, teve sua gestão alterada em favor do grupo “ortodoxo”, levando ao encerramento de suas atividades antes de 1990 e à saída de vários pesquisadores da Faculdade de Economia.

Outra iniciativa de resistência é a da associação francesa de economia política, que tenta defender a pluralidade dentro do campo da ciência econômica e da profissão de economista. Entre os diagnósticos estão: (i) a formalização e a econometria sendo consideradas as únicas metodologias legítimas; (ii) abandono do debate teórico e

metodológico (o não reconhecimento de outras abordagens) etc.

Interlocuteur légitime et crédible, l'AFEP a vocation à peser sur les évolutions institutionnelles à la fois dans l'enseignement et dans la recherche, pour les infléchir dans le sens du pluralisme. C'est le sens de notre présence en tant qu'organisation professionnelle, dans des institutions régulant notre profession, notamment au Conseil national des universités (CNU) ou au Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AFEP, 2024, s.n.)

Os relatos acima ajudam a identificar algumas sanções e perdas de oportunidades profissionais para quem não segue a norma. Também apontam para um processo de expurgo de economistas dissidentes dentro dos departamentos.

Antes de discutir as convenções, é importante frisar que as noções de expectativas racionais e otimização intertemporal, apresentadas na seção anterior que ajudaram a fundamentar o novo entendimento das políticas e, conseqüentemente, a criação e institucionalização das regras fiscais, são normas sociais. Da mesma forma, pode-se entender que a exigência de equilíbrio orçamentário e/ou a necessidade de superávit para garantir a sustentabilidade da dívida funcionam como normas sociais dentro da disciplina da Economia, com forte importância na economia do setor público.

### 3.1.2. *Convenções*

Dequech (2017) apresenta uma ampla discussão, baseada em diversos autores – inclusive do mainstream – para demonstrar as convenções dentro da economia disciplina, como a do formalismo matemático. Ele aborda o formalismo matemático, as convenções e a desconexão com a realidade.

By now, there are a whole set of conventions and magic parameter values resulting in an artificial world that can be analyzed with the rigor of microtheory but that speaks of no particular real-world issue with any reliability ... [W]e do not seem to notice as we accept what are increasingly absurd behavioral conventions. (Dequech, 2017, p. 1641)

O conceito de convenções de Dequech (2017) está alicerçado em duas propriedades: a primeira é a conformidade com a regra, e a segunda, a arbitrariedade, conforme foi apresentado no tópico 2 deste ensaio.



Together with social sanctions, or sometimes instead of them, the fact that many people share these rules of contemporary mainstream economics contributes to leading one to also adhere, characterizing the first property of conventions, conformity with conformity. This can happen through several mechanisms. (Dequech, 2017, p. 1642).

Em relação à conformidade, Dequech (2023B, p. 1) apresenta uma série de mecanismos que a favorecem. “Esses mecanismos podem coexistir uns com os outros, mas são apresentados de modo que nenhum é sempre reduzível a outro”, para fins teóricos e didáticos. Abaixo, esses mecanismos serão detalhados.

O primeiro mecanismo é a legitimidade epistêmica, que pode tornar “uma instituição mais aceitável que uma alternativa desviante”, quando muitos agentes seguem uma regra (ou sistema de regras). O movimento de vários indivíduos seguindo uma regra “pode levar outros agentes a compartilharem a percepção de legitimidade e, assim, a seguirem as mesmas regras” (Dequech, 2023B, p. 2).

No caso das regras fiscais e da forma de pensar a política fiscal, a adoção, por economistas de maior prestígio, das ideias da necessidade de equilíbrio orçamentário, contra a ocorrência de déficit público e sustentabilidade da dívida pública foi crucial. O artigo de Blanchard et al. (1991), como apresentado anteriormente, foi extremamente importante, junto com os estudos de outros prestigiados economistas, para propagar a legitimidade das regras fiscais. O próprio NCM foi fundamental para a ideia de legitimidade.

A grande adoção das regras acaba contribuindo para a difusão e reprodução das ideias. Elas passam a ser percebidas como epistemicamente legítimas, autorreforçando a adoção por mais indivíduos, o que também vale para a sensação de legitimidade política e moral da regra (Dequech, 2017).

Uma questão levantada por Dequech (2017) é que as regras podem ser de fato consideradas mais legítimas que as alternativas, ou os indivíduos podem não perceber uma alternativa. Aqui é considerado um segundo mecanismo, chamado de naturalidade e inevitabilidade. “A aparência de naturalidade depende de não ver alguém se desviando, o que, por sua vez, depende de números relativamente grandes. Quando a maioria dos seguidores não é ampla, é mais fácil notar a existência de alternativas” (Dequech, 2023B, p. 2).

O debate no campo da política fiscal (da economia do setor público) foi

amplamente dominado e consagrou várias regras como convenções. É necessário um relato histórico para entender como as regras sobre formalização matemática e criminalização do Estado podem ser depreendidas da citação abaixo. Nela, Atkinson, em entrevista, fala sobre as suas contribuições. Junto com Stiglitz, ambos formados na tradição do equilíbrio geral, eles contribuíram para a agenda do setor público – marcada pelo formalismo matemático, em oposição à antiga teoria de finanças públicas, que não era formalizada (ou seja, matematizada<sup>7</sup>). No final, os autores acabaram contribuindo (principalmente no início de suas carreiras) para uma visão de mundo na qual o governo sempre piora as coisas.

Most of Atkinson's early work was framed within a general equilibrium paradigm. He refers to his early joint book with Stiglitz on public economics and frankly admits: "First, a mea culpa, because Joe Stiglitz and I wrote this textbook on public economics (Atkinson & Stiglitz 1980), and in some ways, I think we probably set the wrong agenda. Because, under the influence of our early training, we were thinking of the starting point as being competitive general equilibrium, which, after all, was an innovation compared to, say, the old public finance literature, which was black letter law and verbal reasoning. There was no formal theory, apart from a few notable exceptions, until Peter Diamond, Jim Mirrlees, and the rest of us began to take theory seriously in public economics. With a few exceptions, there wasn't any proper theoretical discussion. Arnold Harberger did good work on general equilibrium tax incentives; that was an innovation, but one that, in retrospect, gives rise to the attitude you've just described: You start with a world in which the government can only make things worse." Stern agrees: "It locked in a lot of the assumptions about perfectly functioning markets that should've been at the root of many discussions of policy itself". (SAITH, 2022, p. 1048-1049)

O entendimento sobre política fiscal, da forma apresentada acima, com formalização matemática, proliferou nos principais departamentos, institutos de pesquisa, ministérios, secretarias, institutos, organismos multilaterais e áreas de estudos fiscais, o que fechou os espaços para as alternativas. O espaço para teóricos dissidentes fica restrito à grande maioria das vezes aos eventos que themselves organizam. Como afirmou Dequech (2017, p. 164): "muitos dissidentes nem sequer submetem artigos para revistas e conferências convencionais, nem se candidatam a empregos nas universidades mais prestigiadas e ao financiamento das principais fundações" (Dequech, 2017, p. 164).

---

<sup>7</sup> Uma questão muito interessante sobre as regras fiscais é o caso da Nova Zelândia, onde as regras não seguem restrições numéricas. A orientação é princípios de boa gestão das finanças públicas, fugindo das restrições numéricas. O modelo da Nova Zelândia tem sido estudado como um caminho para repensar as regras fiscais.

O mecanismo de coordenação direta tem o condão de beneficiar um agente que se coordena com outros, ou seja, passa a fazer o mesmo que os outros, sem a necessidade de comunicação, podendo ocorrer sem que haja benefícios crescentes de adoção. O efeito pode ocorrer: (i) “quando as escolhas de alguém dependem apenas das escolhas passadas dos outros”; e (ii) “quando elas dependem, ao menos em parte, de expectativas sobre escolhas futuras dos outros”, segundo Dequech (2023A, p. 1-2).

Outro mecanismo importante é a percepção de incerteza e aversão à incerteza. Os economistas podem ter incerteza sobre seguir uma alternativa à economia dominante, mesmo com expectativas favoráveis em um cenário de confiança – insuficiente, porém, para levá-los a segui-la. A alternativa pode, inclusive, nem ser buscada (Dequech, 2023A, p. 2). Os economistas acabam se conformando e tentando preservar uma posição relativa.

As diferenças informacionais compõem o rol de mecanismos que podem favorecer a conformidade com a ortodoxia. O “agente pode imitar outros conscientemente por acreditar que estes podem estar melhor informados” (Dequech, 2023A, p. 2).

Por fim, a falta de recursos e/ou poder para desviar: “a conformidade dos outros desempenha um papel indireto, à medida que os outros que continuam seguindo a regra prevalecente não apoiam ou legitimam a alternativa, devido a desacordos, desaprovação, medo ou simplesmente apatia”. “A conformidade dos outros contribui para tornar inviável a alternativa desejada pelos desviantes potenciais” (Dequech, 2023A, p. 2). O presente mecanismo inverte a possibilidade de avanços na disciplina econômica.

Em geral, todos os mecanismos acima contribuíram para a conformidade dos economistas com as ideias relativas à macroeconomia, à economia do setor público, à política fiscal e à adoção das regras fiscais. Na próxima seção, analisam-se algumas alterações significativas oriundas das duas grandes crises que alteraram as formas de pensar a política fiscal e a adoção de regras fiscais.

### 3.3. As mudanças no entendimento da política fiscal e das regras fiscais após as crises de 2008 e do COVID-19

Na seção anterior, foram apresentadas as normas sociais e as convenções, com enfoque nos mecanismos de conformidade. Antes de apresentar algumas mudanças

significativas no entendimento das regras fiscais, apresentaremos a propriedade da arbitrariedade, conceito já abordado no tópico 2.

Considerando a propriedade da arbitrariedade das convenções, pode-se considerar que uma regra arbitrária não é inquestionavelmente superior a toda e qualquer alternativa. A razão da arbitrariedade na realidade econômica está na forte incerteza sobre os resultados futuros das ações presentes. Entre as variedades da incerteza forte estão — a incerteza fundamental (pois não existe uma opção ótima ex-ante que possa ser definida objetivamente) e a incerteza procedimental (pois existem várias situações do mundo real que são complexas demais para qualquer indivíduo) (Dequech, 2023B).

Em Dequech (2017), são apresentados vários relatos críticos sobre a suposta superioridade epistêmica da economia dominante contemporânea.

The second property of conventions, namely, their arbitrariness, also characterizes the epistemic rules of contemporary mainstream economics and the discipline more generally. The superiority of these mental rules (and many others) has not been indisputably demonstrated. Non-mainstream economists certainly deny this superiority, like several non-economists in the mainstream of their own disciplines; some even see inferiority. (Dequech, 2017, p. 1645)

Alguns questionamentos importantes trazidos pelo autor são que 'muitas diferenças entre diversas escolas de pensamento ou abordagens não foram resolvidas pelas evidências empíricas' e que 'ainda há\*\* fortes divisões teóricas e metodológicas dentro da disciplina'. A crise econômica de 2008, dada sua profundidade, trouxe dúvidas sobre a superioridade da teoria dominante.

Moreover, the extension and the depth of the recent economic crisis have raised doubts about the superiority of the prevailing views. The crisis has thus created a good opportunity to discuss the arbitrary character of mainstream economic ideas and, to this extent, their conventionality. Even before the recent crisis, there were a few notable critics of excessive formalization, including older Nobel laureates (for some examples, see Lawson, 2006; Hodgson, 2009; Dow, 2012) and later authors, such as Blinder (1999). (Dequech, 2017, p. 1645)

Em relação à política fiscal e à existência das regras fiscais, a crise de 2008 e a atuação pragmática dos governos abriram espaço para vários questionamentos, que colocaram em xeque a superioridade da economia mainstream, reacendendo velhos debates sobre a política fiscal. Entretanto, as mudanças ocorridas não ajudaram a romper o paradigma teórico. O caso da União Europeia (UE) ajuda a entender as críticas às

normas e convenções dominantes.

As regras fiscais na UE foram estabelecidas no Tratado de Maastricht (1992), que: (i) proibiam o financiamento monetário dos déficits pelo Banco Central Europeu (BCE); (ii) vetavam a possibilidade de bail-out por parte de outros membros do grupo; (iii) fixavam o teto do déficit em 3% e da dívida em 60% do PIB; (iv) estabeleciam que o desrespeito a esses limites levaria a Comissão de acompanhamento da situação fiscal a instaurar procedimento formal de correção, com risco de sanções financeiras (Lopreato, 2022).

De acordo com Lopreato (2022), no final da década de 1990 ocorreram tentativas de correção das regras fiscais na UE, contudo, foram frustradas. Entre as críticas em relação às regras estavam: (i) a existência de critérios inadequados de avaliação fiscal de longo prazo e (ii) o seu caráter pró-cíclico. As propostas de reforma giravam em torno: (i) da prevenção de déficits acima do limite através da supervisão e coordenação de políticas; (ii) em deter e corrigir os excessos por meio da adoção de regras específicas, conhecidas como preventive arm e corrective arm; (iii) no estabelecimento de meta específica de médio prazo do balanço estrutural (MTO - structural budget balance rule) e (iv) no esclarecimento das condições em que seriam aceitos déficits acima de 3% e os prazos para correção do excesso.

A crise de 2008 e suas consequências levaram economistas do mainstream a reconsiderar o papel da política fiscal. Para Bernanke (2008), as políticas fiscais, dadas determinadas circunstâncias, poderiam ter importância. Entretanto, a política ativa e discricionária deveria ser usada com cautela, pontualmente, com atenção ao equilíbrio fiscal no longo prazo.

Na mesma linha, Blanchard et al. (2010) afirmaram que a crise recolocou a política fiscal como instrumento central da política econômica. O cenário de esgotamento da funcionalidade da política monetária e a duração da crise ajudaram a rever a necessidade de medidas fiscais e seus efeitos positivos na economia. Apesar das críticas e das mudanças que levariam às mudanças nas regras fiscais, a crise de 2008 não foi suficiente para superar as controvérsias em relação à política fiscal. De acordo com Fiebiger e Lavoie (2017), o próprio FMI sugeria a utilização da política fiscal para estimular a economia, principalmente pelos investimentos, mas no curto prazo. Apesar da proposição demarcar um primeiro movimento de mudança de entendimento da política fiscal discricionária pelo FMI, não representou uma mudança estrutural, pois

no longo prazo prevaleciam as recomendações da NCM e o compromisso com as finanças equilibradas e com a estabilidade da relação dívida/PIB.

Com o crescimento da relação dívida/PIB, os defensores das finanças públicas ditas saudáveis voltaram a defender a austeridade fiscal, em detrimento dos recursos ainda pouco expressivos da recuperação econômica. Autores como Reinhart e Rogoff (2010)<sup>8</sup>, Alesina e Ardagna (2010) e Alesina, Favero e Giavazzi (2019) foram porta-vozes da necessidade de programas de austeridade, para garantir a consolidação fiscal.

Em geral, após 2008 não houve um novo fiscalismo, e, como autores tais qual Seccareccia (2012) defendia, ocorreram apenas algumas flexibilizações. Mesmo com as críticas e as comprovações de fragilidades dos estudos relacionando a dívida pública e o crescimento, manteve-se uma fé em um patamar número em que a dívida afetaria o crescimento (Saungweme, Odhiambo, 2018).

O resultado da crise em relação às regras fiscais foram as chamadas regras de segunda geração, preocupadas com a garantia da consistência do regime fiscal e com a flexibilização da política fiscal no curto prazo. As condições para as novas regras fiscais são: (i) maior espaço para atuação fiscal em caso de crise; (ii) criação de regras de escape detalhadas (com retorno aos limites numéricos); (iii) maior facilidade de ação dos estabilizadores automáticos; (iv) política fiscal ativa nos momentos de queda da atividade econômica; e (v) garantia de sustentabilidade da dívida no médio prazo.

Para garantir o compromisso com as ideias do orçamento equilibrado e com a sustentabilidade da dívida, foi sugerida a criação de uma nova estrutura organizacional, os chamados Conselhos ou Instituições Fiscais independentes, responsáveis por fiscalizar e fazer cumprir as regras (Lopreato, 2022).

Com a crise da COVID-19, novamente as preocupações com o déficit público, com o aumento do endividamento e com a sustentabilidade da dívida pública foram colocadas de lado. O próprio FMI (2021) parabenizou os governos que atuaram de forma rápida e decisiva, ao usarem a política fiscal para mitigar o efeito da contração da atividade econômica, socorrer as famílias e as empresas. A ação pragmática dos governos reacendeu as discussões em torno da política fiscal e das próprias regras fiscais

---

<sup>8</sup> Os estudos de Reinhart e Rogoff foram objetos de críticas por conta dos erros na base de dados. Para mais informações consultar: <https://outraspalavras.net/sem-categoria/austeridade-historia-de-uma-fraude-teorica/>.

(Martins e Busato, 2023).

Autores como Blanchard et al. (2021) voltaram à cena defendendo agora um Novo Consenso Fiscal. Para eles: (i) as políticas macroeconômicas são necessárias para aumentar a demanda agregada, tendo em vista a fragilidade do setor privado, por conta dos efeitos da COVID-19; (ii) a política fiscal deve ter um papel central como instrumento anticíclico, tendo em vista o esgotamento da política monetária; (iii) a política fiscal ativa tem espaço, pois, ao que parece, as dívidas públicas dos países são sustentáveis.

Furman e Summers (2020), na mesma linha, defenderam uma política fiscal expansionista e o investimento com o objetivo de fomentar o crescimento econômico e a estabilidade financeira. O endividamento temporário e emergencial não é um problema, podendo ser revertido com sistemas tributários mais progressivos e com os resultados dos investimentos realizados pelos governos. Para os autores, o investimento tem um papel central dentro da economia, dado o cenário de juros baixos e dada a diferença dos multiplicadores, ajudando a controlar a dívida e seu serviço financeiro ao longo do tempo.

Furman e Summers (2020)<sup>9</sup> tecem críticas ao indicador Dívida/PIB, peça central na orientação das políticas fiscais. Entre as críticas: (i) desconsidera que a dívida pode ser paga ao longo do tempo; (ii) desconsidera os diferentes níveis de taxas de juros, que têm implicações diversas para as dívidas dos países; (iii) o indicador fornece apenas uma visão do passado, não tendo a possibilidade de considerar as políticas futuras que podem ser adotadas.

As propostas atuais do FMI para as regras fiscais convergem para a adoção de um arcabouço fiscal de médio prazo que combine regras mais flexíveis e uma institucionalidade capaz de promover finanças saudáveis, com o objetivo de oferecer uma perspectiva de médio prazo aos processos orçamentários a fim de melhorar a gestão fiscal (Lopreato, 2022).

De acordo com o documento *The Return to Fiscal Rules* do FMI, elaborado por Caselli et al. (2022), a nova institucionalidade fiscal deve incluir: (i) medium-term fiscal plants that are feasible and stable; (ii) flexibility in response to shocks; (iii) transparency on fiscal anchors; (iv) risk-based approach that ensure a path to debt sustainability and

---

<sup>9</sup> Furman e Summers realizam um importante evento, Conselhos para Joe Biden e o Congresso sobre Política Fiscal (dezembro de 2020). Autores como Delong, Fatás entre outros também contribuíram e participaram ativamente do debate.

buildup of fiscal buffers; (v) checks and balances; (vi) fiscal buffers needed to manage adverse shocks may be larger than previously thought given the new role of fiscal policy in managing large crises.

Ao longo da discussão, foi possível perceber como o entendimento da política fiscal e, conseqüentemente, das regras fiscais se alterou ao longo das duas crises. Apesar de não ter ocorrido uma ruptura geral do paradigma, houve mudanças sensíveis. Também foi possível entender como várias das ideias da economia dominante contemporânea são instituições e como as necessidades de mudanças atestam a não superioridade das normas e convenções dominantes.

#### 4. Considerações finais

Este ensaio aplicou a abordagem das instituições desenvolvida por Dequech (2018) para compreender o entendimento da política fiscal e das regras fiscais. Para entender em que medida o conceito pode ser utilizado, partiu-se dos conceitos de normas sociais e convenções, considerando a conformidade e a arbitrariedade.

Ao utilizar o conceito de instituições para o entendimento da política fiscal e das regras fiscais, foi possível entender em que medida as normas sociais e as convenções ajudaram a consolidar dentro da corrente principal da economia as regras predominantes até 2008. Identificou-se ainda como as mudanças externas afetam a economia-disciplina (ou a economia como disciplina) e os economistas, e como a regra que parecia superior foi colocada em xeque.

Como resultados, identificou-se que as instituições em torno da política fiscal e das regras fiscais são resultado da economia-objeto (ou da economia como objeto). Constata-se, ainda, que a partir das duas crises emergiram críticas, que estão culminando com um novo entendimento da política fiscal (ao menos nos curto e médio prazos) e das regras fiscais, desafiando a teoria dominante.

#### Referências

AFEP – ASSOCIATION FRANÇAISE D'ÉCONOMIE POLITIQUE. **Apresentação**. Disponível em: <https://assoeconomiepolitique.org/presentation-2/>. Acesso em: 20 fev. 2024.



ALESINA, Alberto; ARDAGNA, Silvia. **Large changes in fiscal policy: taxes versus spending.** *Tax Policy and the Economy*, Cambridge, v. 24, n. 1, p. 35-68, 2010.

ALESINA, Alberto; FAVERO, Carlo; GIAVAZZI, Francesco. **Austerity: when it works and when it doesn't.** Princeton: Princeton University Press, 2019.

ARANTES, Fabio; LOPREATO, Francisco Luiz C. **O novo consenso em macroeconomia no Brasil: a política fiscal do Plano Real ao segundo governo Lula.** *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, p. 1-34, set./dez. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rec/a/3W8pB8hHjNyZ8jM7qCxP8wR/>. Acesso em: 20 fev. 2024.

BERNANKE, B. S. **The economic outlook.** Depoimento perante a Comissão do Orçamento da Câmara dos Deputados dos EUA, Washington, DC, 17 jan. 2008.

BLANCHARD, O.; CHOURAQUI, J.; HAGEMANN, R.; SARTOR, N. **The sustainability of fiscal policy: new answers to an old question.** Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, mar. 1991. (NBER Working Paper, n. R1547). Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=227461>. Acesso em: 20 fev. 2024.

BLANCHARD, O.; DELL'ARICCIA, G.; MAURO, P. **Rethinking macroeconomic policy.** Washington, DC: International Monetary Fund, 2010. (IMF Staff Position Note, SPN/10/03).

BUCHANAN, J. M.; WAGNER, R. E. **Democracy in deficit: the political legacy of Lord Keynes.** Waltham: The Academic Press, 1977.

CASELLI, F. et al. **The return to fiscal rules.** Washington, DC: International Monetary Fund, 2022. (IMF Staff Discussion Note, SDN/2022/002). Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2022/02/11/The-Return-to-Fiscal-Rules-512592>. Acesso em: 20 fev. 2024.

CHERNAVSKY, Emilio. Multiplicidade de regras fiscais no Brasil: disfunções, rigidez e ameaça à sustentabilidade. In: COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho (org.). **Desafios da política fiscal no Brasil: uma análise multitemática.** Rio de Janeiro: IPEA; Brasília: CEPAL, 2022.

COLLIER, Irwin. **Harvard. Leontief and Galbraith report on conflict within department, 1972.** 1972. Disponível em: <https://www.irwincollier.com/?s=John+Kenneth+Galbraith>. Acesso em: 20 fev. 2024.

COLLIER, Irwin. **University of Massachusetts. Hiring a flock of "radical economists", 1973.** 1973. Disponível em: <https://www.irwincollier.com/university-of-massachusetts-hiring-a-flock-of-radical-economists-1973/>. Acesso em: 20 fev. 2024.

DEQUECH, David. **Is money a convention and/or a creature of the State?** The convention of acceptability, the State, contracts, and taxes. *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 36, n. 2, p. 251-273, 2013.

DEQUECH, David. **Some institutions (social norms and conventions) of contemporary mainstream economics, macroeconomics and financial economics**. Cambridge Journal of Economics, v. 41, n. 6, p. 1627-1652, nov. 2017.

DEQUECH, David. **O conceito de instituições e algumas tipologias**. In: SALLES, A.; PESSALI, H.; FERNANDÉZ, R. (org.). *Economia Institucional*. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

DEQUECH, David. **Aula 13**: Explicações para a conformidade. 2023. 4 f. Notas de Aula – Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, 2023A.

DEQUECH, David. **Aula 14**: Convenções: um arcabouço conceitual e teórico. 2023. 5 f. Notas de Aula – Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, 2023B.

FIEBIGER, B.; LAVOIE, M. **The IMF and the New Fiscalism: Was There a U-turn?** European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention, v. 14, n. 3, p. 314-32, 2017.

FMI, Fundo Monetário Internacional. **Conjunto de dados de regras fiscais (1985 – 2021)**. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm>>. Acesso em: 20/02/2024.

FURMAN, J.; SUMMERS, L. **A Reconsideration of Fiscal Policy in the Era of Low Interest Rates**. Mimeo, 30 nov. 2020.

GIAVAZZI, F.; PAGANO, M. **Can severe fiscal contractions be expansionary?** tales of two small european countries. NBER macroeconomics annual, MIT Press, v. 5, p. 75– 111, 1990.

KLUGER, Elisa. **Meritocracia de laços**: gênese e reconfigurações do espaço dos economistas no Brasil. 2017. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2017.

KUMAR, M.; BALDACCI, E.; SCHAECHTER, A.; CACERES, C.; KIM, D.; DEBRUN, X.; ECOLANO, J.; JONAS, J.; KARAM, P.; YAKADINA, I. **Fiscal rules – anchoring expectations for sustainable public finances**. IMF staff paper, Washington DC, 2009.

LLEDÓ, V.; YOON, S.; FANG, X.; MBAYE, S.; KIM, Y. **Fiscal Rules at a Glance**. International Monetary Fund, 2017.

LOPREATO, F. L. C. **O papel da política fiscal**: um exame da visão convencional. Instituto de Economia UNICAMP., Texto de Discussão, n. 119, 2006.

LOPREATO, F. L. C. **Regras fiscais**: o olhar internacional e a experiência brasileira. Instituto de Economia UNICAMP., Texto de Discussão, n. 426, 2022.

LOUREIRO, Maria Rita. **Os economistas no governo**. Gestão econômica e democracia. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1997.

MARTINS, Norberto; BUSATO, Maria Isabel. **A pandemia de Covid-19 e a política fiscal: o que há de novo na visão do mainstream?** Nova Economia. v.33 n.1 p.95-119 2023.

MEYERSON, Harold. **The Berkeley School**. Disponível em: <<https://prospect.org/economy/berkeley-school-economics/>>, 2021. Acesso: 18 de fevereiro de 2024.

PIRES, Manoel. **Uma análise da regra de ouro no Brasil**. Revista de Economia Política, vol. 39, nº 1 (154), pp. 39-50, janeiro-março/2019.

PIRES, Manoel. **Dominância fiscal e o papel das expectativas**. Publicado em: 26 de novembro de 2020. Disponível em: <<https://blogdoibre.fgv.br/posts/dominancia-fiscal-e-o-papel-das-expectativas>>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2024.

REINHART, C.; ROGOFF, K. **Growth in a time of debt**. American Economic Review, v. 100, n. 2, p. 573-578, 2010.

SAITH, Ashwani. **Cambridge Economics in the Post-Keynesian Era: The Eclipse of Heterodox Traditions**. Springer Nature, 2022.

SARGENT, T. J.; WALLACE, N. **Some Unpleasant Monetarist Arithmetic**. Federal Reserve Bank of Minneapolis. Quarterly Journal, 1981.

SAUNGWEME, T.; ODHIAMBO, N. M. **The Impact of Public Debt on Economic Growth: A Review of Contemporary Literature**. The Review of Black Political Economy, v. 45, n. 4, p. 339-57, 2018.

SEABRA, L. e DEQUECH, D. **Convenções financeiras e a taxa básica de juros no Brasil: uma primeira aproximação**. Revista de Economia Política, vol. 33, nº 4 (133), pp. 599-618, outubro-dezembro/2013.

TAYLOR, J. B. **Teaching Modern Macroeconomics at the Principles Level**. The American Economic Review, v. 90, n. 2, 2000.

VILELLA, C.; VAZ, C. **Regras Fiscais no Brasil: Prática e Teoria**. Instituto de Economia - UFRJ. Texto para Discussão, n. 39. 2021.

WOODFORD, M. **Control of the public debt: a requirement for price stability?** In: The Debt Burden and Its Consequences for Monetary Policy. [S.I.]: Springer, 1998.

Recebido em: maio de 2025  
Aceito em: setembro de 2025