

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA  
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Yasser Fauzi Sammour

Matrícula: 12111ECO055

**Teto de Gastos e Investimentos Públicos: Uma Análise para as Companhias Estaduais  
Brasileiras de Saneamento Básico**

Uberlândia

2025

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA  
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Yasser Fauzi Sammour

Matrícula: 12111ECO055

**Teto de Gastos e Investimentos Públicos: Uma Análise para as Companhias Estaduais  
Brasileiras de Saneamento Básico**

Monografia apresentada ao Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Carlos Cesar Santejo Saiani

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU  
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

S189 Sammour, Yasser Fauzi, 2000-  
2025 Teto de Gastos e Investimentos Públicos [recurso eletrônico] :  
Uma Análise para as Companhias Estaduais Brasileiras de  
Saneamento Básico / Yasser Fauzi Sammour. - 2025.

Orientador: Carlos Cesar Santejo Saiani.  
Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade  
Federal de Uberlândia, Graduação em Ciências Econômicas.  
Modo de acesso: Internet.  
Inclui bibliografia.  
Inclui ilustrações.

1. Economia. I. Saiani, Carlos Cesar Santejo, 1981-, (Orient.). II.  
Universidade Federal de Uberlândia. Graduação em Ciências  
Econômicas. III. Título.

CDU: 330

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:

Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091

Nelson Marcos Ferreira - CRB6/3074

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA  
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Yasser Fauzi Sammour

Matrícula: 12111ECO055

**Teto de Gastos e Investimentos Públicos: Uma Análise para as Companhias Estaduais  
Brasileiras de Saneamento Básico**

Monografia apresentada ao Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

BANCA EXAMINADORA:

Uberlândia, 03 de dezembro de 2025

---

Prof. Carlos Cesar Santejo Saiani

---

Prof.<sup>a</sup> Kárem Cristina de Sousa Ribeiro

---

Prof. Ricardo José dos Santos



## RESUMO

A presente monografia analisa os impactos da Emenda Constitucional nº 95/2016, o Teto de Gastos, sobre os investimentos das Companhias Estaduais Brasileiras de Saneamento Básico (CESBs) entre 2007 e 2021. O estudo parte da premissa de que o Novo Regime Fiscal, ao limitar o crescimento das despesas primárias da União, converteu o investimento público em variável de ajuste. Por meio de abordagem quantitativa e dados do SINISA, IBGE e IBRE-FGV, investigou-se a evolução dos aportes estatais e suas fontes de financiamento. Os resultados evidenciam que a vigência do Teto provocou retração estrutural na capacidade de investimento da União e redução das transferências de recursos não onerosos para as estatais do setor. Observou-se uma reconfiguração do perfil de financiamento das CESBs, com aumento da dependência de recursos onerosos (endividamento) e próprios (tarifas), em detrimento dos subsídios federais. Conclui-se que a política de austeridade atuou como inibidora do desenvolvimento do setor, comprometendo metas de universalização em regiões vulneráveis e transferindo a responsabilidade do investimento aos entes subnacionais.

**Palavras-chave:** Teto de Gastos. Saneamento Básico. Investimento Público. Companhias Estaduais. Federalismo Fiscal.

## ABSTRACT

This monograph analyzes the impacts of Constitutional Amendment No. 95/2016, the Spending Cap, on investments made by Brazilian State Basic Sanitation Companies (CESBs) between 2007 and 2021. The study starts from the premise that the New Fiscal Regime, by limiting the growth of the Union's primary expenditures, converted public investment into an adjustment variable. Through a quantitative approach and data from SINISA, IBGE, and IBRE-FGV, the evolution of state contributions and their financing sources was investigated. The results evidence that the Spending Cap caused a structural contraction in the Union's investment capacity and a reduction in transfers of non-onerous resources to state-owned companies in the sector. A reconfiguration of the CESBs' financing profile was observed, with increased dependence on onerous resources (debt) and own resources (tariffs), to the detriment of federal subsidies. It is concluded that the austerity policy acted as an inhibitor of the sector's development, compromising universalization goals in vulnerable regions and transferring the investment responsibility to subnational entities.

**Keywords:** Spending Cap. Basic Sanitation. Public Investment. CESBs. Fiscal Federalism.

## **LISTAS DE ABREVIATUAS E SIGLAS**

AGESPISA – Águas e Esgotos do Piauí S/A  
ATS – Agência Tocantinense de Saneamento  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
BNH – Banco Nacional de Habitação  
CAER – Companhia de Águas e Esgotos de Roraima  
CAERD – Companhia de Águas e Esgotos de Rondônia  
CAERN – Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte  
CAESA – Companhia de Água e Esgoto do Amapá  
CAESB – Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal  
CAEMA – Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão  
CAGECE – Companhia de Água e Esgoto do Ceará  
CAGEPA – Companhia de Águas e Esgotos da Paraíba  
CASAL – Companhia de Saneamento de Alagoas  
CASAN – Companhia Catarinense de Águas e Saneamento  
CEDAE – Companhia Estadual de Águas e Esgotos  
CESAN – Companhia Espírito-Santense de Saneamento  
CESBs – Companhias Estaduais de Saneamento Básico  
COMPESA – Companhia Pernambucana de Saneamento  
COPANOR – Copasa Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de Minas Gerais S/A  
COPASA – Companhia de Saneamento de Minas Gerais  
CORSAN – Companhia Rio-Grandense de Saneamento  
COSAMA – Companhia de Saneamento do Amazonas  
COSANPA – Companhia de Saneamento do Pará  
DEPASA – Departamento Estadual de Pavimentação e Saneamento  
DESO – Companhia de Saneamento de Sergipe  
EC – Emenda Constitucional  
EMBASA – Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A.  
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FGV – Fundação Getúlio Vargas  
FMI – Fundo Monetário Internacional

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IBRE – Instituto Brasileiro de Economia  
IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo  
NMLS – Novo Marco Legal do Saneamento Básico  
NRF – Novo Regime Fiscal  
OGU – Orçamento Geral da União  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PIB – Produto Interno Bruto  
PLANASA – Plano Nacional de Saneamento  
SABESP – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo  
SANEAGO – Saneamento de Goiás S/A  
SANEATINS – Companhia de Saneamento do Tocantins  
SANEPAR – Companhia de Saneamento do Paraná  
SANESUL – Empresa de Saneamento de Mato Grosso do Sul S/A  
SINISA – Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico  
SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento  
TJLP – Taxa de Juros de Longo Prazo  
TN – Tesouro Nacional

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Brasil: relação entre os investimentos (% PIB) e os resultados primários (% PIB), de 2007 a 2016 .....	25
Gráfico 2 – Brasil: investimentos estatais realizados (em % do PIB), segundo as esferas de governo e as estatais (2007 a 2021) .....	31
Gráfico 3 – Brasil: evolução da proporção de municípios atendidos por CESBs (2007 a 2021) .....	39
Gráfico 4 – Brasil: evoluções das interrupções prolongadas, segundo o setor e as CESBs (2007 a 2021) .....	41
Gráfico 5 – CESBs públicas: investimentos médios anuais per capita (R\$ de 2022) e participações (%) das fontes de recursos nos investimentos, antes (2007-2015) e com o Teto de Gastos (2016-2021) .....	47

**LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Companhias estaduais de saneamento básico (CESBs) utilizadas nas análises .....	38
Quadro 2 – Variáveis de investimentos analisadas .....	41

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Brasil: resultado primário das contas públicas (% do PIB), segundo as esferas de governo e as estatais (1995 a 1998) .....	18
Tabela 2 – Brasil: resultado primário das contas públicas (% do PIB), segundo as esferas de governo e as estatais (1999 a 2002) .....	20
Tabela 3 – Brasil: resultado primário das contas públicas (% do PIB), segundo as esferas de governo e as estatais (2003 a 2006) .....	20
Tabela 4 – Brasil: resultado primário das contas públicas (% do PIB), segundo as esferas de governo e as estatais (2007 a 2010) .....	21
Tabela 5 – Brasil: investimentos estatais realizados (em milhões de R\$ de 2022), segundo as esferas de governo e as estatais (2007 a 2010) .....	21
Tabela 6 – Brasil: investimentos estatais realizados (em % do PIB), segundo as esferas de governo e as estatais (2007 a 2010) .....	22
Tabela 7 – Brasil: resultado primário das contas públicas (% do PIB), segundo as esferas de governo e as estatais (2011 a 2014) .....	23
Tabela 8 – Brasil: investimentos estatais realizados (em milhões de R\$ de 2022), segundo as esferas de governo e as estatais (2011 a 2014) .....	23
Tabela 9 – Brasil: investimentos estatais realizados (em % do PIB), segundo as esferas de governo e as estatais (2011 a 2014) .....	23
Tabela 10 – Brasil: resultado primário das contas públicas (% do PIB), segundo as esferas de governo e as estatais (2015 a 2016) .....	24
Tabela 11 – Brasil: investimentos estatais realizados (em % do PIB), segundo as esferas de governo e as estatais (2015 a 2016) .....	25
Tabela 12 – Brasil: investimentos estatais realizados (em milhões de R\$ de 2022), segundo as esferas de governo e as estatais (2017 a 2021) .....	30
Tabela 13 – Brasil: investimentos estatais realizados (em % do PIB), segundo as esferas de governo e as estatais (2017 a 2021) .....	30
Tabela 14 – Brasil (amostra do SINISA): distribuições dos municípios e das populações potencialmente atendidas, segundo os tipos de provedores de abastecimento de água (2021) .....	35
Tabela 15 – Brasil: evoluções das extensões das malhas de redes de abastecimento de água, segundo o setor e as CESBs (2007 a 2021) .....	39

Tabela 16 – Brasil: evoluções das extensões das malhas de redes de coleta de esgoto, segundo o setor e as CESBs (2007 a 2021) .....	40
Tabela 17 – IPCA: variação (%) e deflator para os anos de 2007 a 2022 (ano base = 2022) .....	42
Tabela 18 – Brasil: evoluções dos investimentos totais anuais realizados pelas CESBs (R\$ de 2022), segundo a vigência do Teto de Gastos e as governanças da provisão (2007 a 2021) .....	43
Tabela 19 – Brasil: evoluções dos investimentos anuais realizados pelas CESBs com recursos próprios (R\$ de 2022), segundo a vigência do Teto de Gastos e as governanças da provisão (2007 a 2021) .....	44
Tabela 20 – Brasil: evoluções dos investimentos anuais realizados pelas CESBs com recursos onerosos (R\$ de 2022), segundo a vigência do Teto de Gastos e as governanças da provisão (2007 a 2021) .....	45
Tabela 21 – Brasil: evoluções dos investimentos anuais realizados pelas CESBs com recursos não onerosos (R\$ de 2022), segundo a vigência do Teto de Gastos e as governanças da provisão (2007 a 2021) .....	46

## SUMÁRIO

I – INTRODUÇÃO .....	15
II – TETO DE GASTOS: ANTECEDENTES E IMPACTOS NOS INVESTIMENTOS .....	18
2.1 Apresentação .....	18
2.2 Finanças públicas do Brasil antes de 2006 .....	19
2.3 Finanças públicas e investimentos estatais entre 2007 e 2016 .....	21
2.4 Teto de Gastos e seus efeitos .....	27
2.5 Síntese das evidências e discussões.....	31
III – IMPACTOS DO TETO DE GASTOS NOS INVESTIMENTOS DAS COMPANHIAS ESTADUAIS DE SANEAMENTO BÁSICO BRASILEIRAS.....	34
3.1 Apresentação .....	34
3.2 Histórico do setor de saneamento básico brasileiro.....	34
3.3 Importância das CESBs .....	37
3.4 Impactos do Teto de Gastos nos investimentos das CESBs.....	41
3.5 Síntese das evidências e discussões.....	47
IV – CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	50
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	54

## I – INTRODUÇÃO

A formação econômica brasileira contemporânea é atravessada por ciclos de instabilidade e tentativas recorrentes de ajuste fiscal, os quais buscam equacionar a necessidade de fomento estatal ao desenvolvimento com a sustentabilidade da dívida pública. Se, a partir de 1999, a gestão macroeconômica pautou-se no tripé de metas de inflação, câmbio flutuante e *superávit* primário, a deterioração das contas nacionais observada a partir de 2014 precipitou uma ruptura institucional profunda. Esse processo culminou na promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, que instituiu o Teto de Gastos, alterando a âncora fiscal do país para uma regra rígida de controle do crescimento dos gastos primários por um longo horizonte temporal.

Nesse cenário de constrição orçamentária, a presente Monografia tem como **objetivo** avaliar os impactos do Teto de Gastos nos investimentos no setor de saneamento básico, com foco nas Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs) – estatais estaduais. Ressalta-se que o setor de saneamento brasileiro tem diferentes características regionais em relação às empresas do setor, visto que regionalmente, há a possibilidade de existência de uma empresa pública e empresas privadas, mas a provisão do abastecimento de água por CESBs predomina.

Vale apontar que, no ordenamento jurídico brasileiro, a Lei nº 11.445/2007 (Brasil, 2007), atualizada pela Lei nº 14.026/2020 (Brasil, 2020), define saneamento básico como o conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas (SNIS, 2021, p. 6). Destaca-se que o setor tem um importante papel na sociedade, beneficiando a qualidade de vida por sua relação direta com a saúde pública. Porém, sua implementação e eficiência do serviço depende diretamente das legislações vigentes.

Outro destaque a ser feito para a presente Monografia é que, dentro do universo das despesas discricionárias, o investimento público é, historicamente, a principal variável de ajuste fiscal (**hipótese** avaliada). A literatura econômica converge na conclusão de que, sob um regime de limite de gastos, o investimento tende a ser o principal absorvedouro dos cortes necessários para acomodar a pressão por gastos obrigatórios (Gomes et al., 2018; Saraiva et al., 2018).

Este mecanismo estabelece a ponte teórica para a análise central desta Monografia. Isto porque os serviços de saneamento são intensivos em capital e historicamente dependentes de fontes públicas de financiamento (Borja, 2014; Rocha Neto, 2022). Logo, um regime fiscal que, por sua própria concepção, comprime estruturalmente o investimento público federal tende a impactar de forma significativa a capacidade de investimento das CESBs. Assim, espera-se que

a vigência do Teto de Gastos seja associada à retração dos investimentos feitos pelas CESBs.

Em uma perspectiva mais ampla, a instituição do Teto de Gastos sinaliza uma redefinição do papel do Estado na economia, transitando de um modelo desenvolvimentista para um papel mais subsidiário, o setor de saneamento, construído, em grande parte, por meio de iniciativas estatais, encontra-se no centro dessa transformação, podendo ser forçado a buscar modelos alternativos de financiamento diante da inviabilidade de novos ciclos de investimento público em larga escala (Saiani, 2012). Assim, este é o novo contexto institucional no qual os dados de investimentos realizados pelas CESBs, a serem analisados a seguir, devem ser interpretados.

Para a condução da investigação, recorre-se a uma abordagem quantitativa fundamentada no tratamento de dados secundários do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Observatório de Política Fiscal do IBRE-FGV. A fim de garantir a comparabilidade real das séries históricas e eliminar as distorções inflacionárias do período, os valores monetários são deflacionados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), sendo corrigidos para preços de 2022.

A relevância desta pesquisa sustenta-se sob um triplo alicerce. No âmbito científico, contribui para a literatura de finanças públicas ao conectar uma regra fiscal macroeconômica aos seus impactos microeconômicos setoriais, preenchendo lacunas sobre a materialidade do ajuste fiscal na infraestrutura urbana. Por outro lado, sob a ótica social, a discussão é imperativa, dado que o saneamento básico transcende a dimensão econômica, constituindo um direito fundamental com externalidades diretas sobre a saúde pública e a redução das desigualdades regionais. Por fim, do ponto de vista pessoal, o estudo representa a consolidação do percurso acadêmico em Ciências Econômicas, permitindo a aplicação do instrumental teórico e analítico adquirido para a interpretação de um gargalo estrutural do desenvolvimento nacional.

Estruturalmente, a presente monografia organiza-se de modo a fornecer o alicerce teórico e histórico necessário antes da análise empírica. Inicialmente, o segundo capítulo reconstitui a evolução fiscal do país da estabilização em meados da década de 1990 à vigência do Novo Regime Fiscal. A análise perpassa a consolidação do tripé macroeconômico, os períodos de bonança e a subsequente deterioração das contas públicas a partir de 2014. Assim, examina-se, com detalhe, a mecânica da EC nº 95/2016, que substituiu a lógica de metas de *superávit* primário pelo controle do crescimento das despesas, impondo uma nova realidade orçamentária.

A importância deste capítulo para a monografia reside na necessidade de compreender a natureza do choque institucional que redefiniu as possibilidades de investimento estatal. Porém, não se trata apenas de um resgate histórico, mas de estabelecer as bases causais que explicam a retração dos recursos ao saneamento. Assim, ao discutir como o Teto de Gastos converteu o

orçamento federal – crescimento de gastos obrigatórios comprimindo os discricionárias –, o capítulo fornece o alicerce macroeconômico para interpretar os dados setoriais, validando a premissa de que a restrição no saneamento é, antes de tudo, um reflexo de uma escolha fiscal.

Na sequência, o terceiro capítulo faz um resgate histórico e análises descritivas para que seja compreensível a origem e a importância das CESBs. Depois, adentra na análise empírica, examinando a dinâmica dos investimentos das CESBs frente à alteração da realidade fiscal. Em conjunto com as análises empíricas do segundo capítulo, pretende-se compreender a magnitude da inflexão representada pelo Teto de Gastos e seus reflexos nos investimentos públicos.

## II – TETO DE GASTOS: ANTECEDENTES E IMPACTOS NOS INVESTIMENTOS

### 2.1 Apresentação

A trajetória das finanças públicas no Brasil é marcada por ciclos de crises, reformas e ajustes fiscais com o objetivo de equilibrar o crescimento dos gastos públicos e a necessidade de investimentos estatais em setores estratégicos. Em um recorte mais recente, desde o início dos anos 1990, o país adota medidas para estabilizar a economia e controlar a dívida pública, que acumulou a níveis preocupantes após a hiperinflação e crises fiscais do final dos anos 1980.

No plano teórico, há que se mencionar o debate relativo à estabilização, especialmente em relação ao papel da política fiscal nessa tarefa. Na primeira metade da década de 1980, por exemplo, diversos grupos debatiam a inflação elevada e maneiras de controlá-la. Um deles, formado por economistas mais ortodoxos, acreditava que a elevada inflação era consequência dos desequilíbrios fiscais (Giambiagi e Tinoco; 2023, p. 23-24).

No entanto, o desafio de conciliar estabilidade fiscal com desenvolvimento econômico persistiu, especialmente em um cenário onde o investimento estatal é visto como essencial para o crescimento sustentável e o bem-estar social. Assim, é interessante para essa Monografia a construção histórica das contas brasileiras em um período anterior ao proposto para as análises, visto que, principalmente para o setor público, as condições encontradas em um determinado período são, em grande medida, consequências das medidas tomadas anteriormente. Por isso, *a priori*, é discutido o período situado entre os anos de 1995 e 2006, o qual é a base para a construção das características fiscais do período que abrange os anos de 2007 e 2021, sendo que em 2016 foi implementado o regime do Teto de Gastos, objeto de análise da Monografia.

Assim, neste capítulo, é examinado o cenário macroeconômico do Brasil que condicionou o investimento público. Para isso, é traçada a trajetória fiscal brasileira recente, desde o período de estabilização até a crise que culminou na promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, a EC do Teto de Gastos. O objetivo é demonstrar como o Teto de Gastos alterou a lógica orçamentária da União, transformando o investimento público em variável de ajuste.

Além dessa apresentação, o capítulo é composto por mais quatro seções. Na segunda, um regate histórico apresenta características e resultados das finanças públicas brasileiras do final da década de 1990 a 2006. Na terceira, são analisados os resultados primários e os investimentos estatais de 2007 a 2016; ou seja, no período imediatamente anterior ao regime fiscal do Teto de Gastos. Tal regime e seus efeitos, com ênfase nos investimentos, são discutidos na quarta seção,

finalmente, a quinta seção sintetiza as principais evidências e apresenta as discussões finais.

## 2.2 Finanças públicas do Brasil antes de 2006

O período de 1995 a 1998, segundo Giambiagi e Tinoco (2023), foi marcado por uma série de preocupações em torno da questão fiscal brasileira, principalmente a partir da adoção do Plano Real, que gerou diversas mudanças na dinâmica fiscal do país. Para os autores,

o que aconteceu com as finanças públicas entre os anos de 1995 e 1998 foi, contudo, o oposto do esperado. Depois de um início, na primeira metade da década de 1990, em que os números fiscais tiveram um comportamento relativamente benigno, a partir de 1995 os números pioraram bastante. (Giambiagi; Tinoco, 2023, p. 28).

A piora fiscal é ilustrada pela Tabela 1, que apresenta os resultados primários do Governo Central, dos estados e municípios e das estatais. Observa-se que as contas públicas sofreram uma piora a partir de 1995, quando tanto as esferas de governo como as estatais passaram por anos de piora da condição fiscal. A condição mais aguda de piora ocorreu em 1997, quando o *déficit* das contas do governo central foi de -0,25% e dos estados e municípios foi de -0,67%.

**Tabela 1 – Brasil: resultado primário das contas públicas (% do PIB), segundo as esferas de governo e as estatais (1995 a 1998)**

Resultados Primários	Anos	1995	1996	1997	1998
Governo Central		0,47	0,34	-0,25	0,50
Estados e Municípios		-0,16	-0,50	-0,67	-0,17
Estatais		-0,07	0,07	0,05	-0,32

**Fontes:** Banco Central, Giambiagi e Tinoco (2023). Elaboração própria. Nota: PIB – Produto Interno Bruto.

Ressalta-se que há dois fatores importantes que definem as características deste cenário, no qual os resultados primários estaduais e municipais constituíram a maior parte do *déficit* do período, enquanto o governo central apresentou, em grande parte, *superávit*. O primeiro fator é que gastos com a folha de pagamento dos servidores dos estados contribuíram sobremaneira para o desequilíbrio.

Quando olhamos a média dos números fiscais dos governos regionais, [...], percebemos que estados e municípios responderam pela totalidade dos *déficits* primários, uma vez que o governo central foi superavitário. Assim, o descontrole era evidente e era causado, entre outras razões, pelo aumento no gasto com funcionalismo, seja de ativos ou inativos, que ganhavam peso crescente na composição da folha de pagamentos dos estados. (Giambiagi e Tinoco, 2023, p. 29)

O segundo fator importante para o descompasso das contas públicas no período foi o

aumento dos gastos do governo central, com enfoque em despesas como previdência, a partir da elevação do salário-mínimo em 1995. Ademais, havia uma rigidez das despesas.

Aqui se destaca o aumento da despesa previdenciária, turbinada, por exemplo, por um forte aumento de aposentadorias concedidas no meio rural nos anos anteriores e um número crescente de aposentadorias por tempo de serviço a uma idade particularmente precoce. Há que se pontuar ainda uma elevação discricionária do salário-mínimo em 1995, com todos seus efeitos no gasto público total, inclusive no pagamento das aposentadorias. (Giambiagi; Tinoco, 2023, p. 29).

Partindo para o período de 1999 a 2006, destaca-se que, em suma, ele foi um momento de ajustes das contas públicas e das expectativa de crescimento da atividade econômica, bem como de atenção à inflação que ainda persistia, principalmente pela consolidação do Plano Real, ocorrida de 1995 até meados de 2001. Contudo, há a importância de se reiterar que, apesar de ser um período de ajuste, não significa que não ocorreram instabilidades e desafios à economia brasileira, bem como ao recém implementado Plano Real.

Em 1999, de acordo com Giambiagi e Tinoco (2023), a maior dificuldade enfrentada foi a crise cambial, dado que o Brasil passava por uma acentuada desvalorização do real que levou à corrosão das reservas internacionais em moeda estrangeira. Tal cenário se perpetuou a partir do câmbio fixo, definido o valor de R\$ 1,00 valor próximo a US\$1,00 (um dólar estadunidense) durante o período entre a implementação do Plano Real (1994) até a crise cambial supracitada, a qual obrigou que o Brasil, para receber novos empréstimos, implementasse uma série de medidas em acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Houve a negociação de um acordo com o FMI, que disponibilizou um empréstimo de dezenas de bilhões de dólares em troca, entre outras coisas, de um comprometimento com o ajuste fiscal por meio da introdução de metas para o resultado primário. No campo monetário, por sua vez, introduziu-se o regime de metas de inflação. Todas essas mudanças formariam o que ficou conhecido como o “tripé macroeconômico” – formado por câmbio flutuante, *inflation targeting* e metas de superávit primário (Giambiagi e Tinoco, 2023, p. 30).

Com as medidas realizadas, alcançou-se um certo grau de ajuste, o qual possibilitou a estabilização da economia nos anos seguintes. As evoluções dos resultados primários das contas públicas das esferas de governo e das estatais de 1999 a 2002 é apresentada na Tabela 2. Nota-se que os resultados do governo central, dos estados e municípios e das estatais melhoraram em comparação ao período de 1995 a 1998. Em 1998, o resultado do governo central foi de 0,5% do PIB e houve melhora nas condições das contas dos outros entes. Mesmo com um cenário que em, a partir de 2001, houve piora dos resultados – com exceção da conta do governo central, com melhora em 2002), ainda assim os resultados foram superiores aos anteriores (Tabela 1).

A partir de 2003, o cenário foi de melhora das contas públicas, impulsionada pelo próprio dinamismo da economia, com o crescimento do PIB médio anual de 4% entre 2003 e 2010.

Porém, mesmo com o crescimento do PIB e, consequentemente, da arrecadação nesses anos, também se notou um aumento expressivo das despesas do Estado, com um crescimento real de 4,9% ao ano de 1999 e 2013. Como, no geral, eram obrigatórias, gerou-se um problema a ser enfrentado no futuro, passando por um período de baixo crescimento do PIB, bem como baixa atividade econômica e, consequentemente, baixa arrecadação (Giambiagi e Tinoco, 2023).

Em termos reais, a despesa primária total do Governo Federal cresceu a uma taxa real de nada menos que 4,9% ao ano nos 14 anos entre 1999 e 2013, utilizando o deflator do PIB como índice de deflacionamento. [...] Além disso, muito desse gasto tinha caráter obrigatório, o que se tornaria um problema quando a “maré” do crescimento virasse, fato que começou a ocorrer a partir do início de 2010. (Giambiagi e Tinoco, 2023, p. 31).

**Tabela 2 – Brasil: resultado primário das contas públicas (% do PIB), segundo as esferas de governo e as estatais (1999 a 2002)**

Resultados Primários	Anos	1999	2000	2001	2002
Governo Central		2,08	1,70	1,67	2,14
Estados e Municípios		0,20	0,50	0,79	0,71
Estatais		0,57	0,99	0,88	0,35

**Fontes:** Banco Central, Giambiagi e Tinoco (2023). Elaboração própria. Nota: PIB – Produto Interno Bruto.

A melhora nos resultados primários das contas brasileiras é exposta na Tabela 3, a qual corrobora com as informações supracitadas sobre o enfraquecimento das contas públicas a partir de 2010. Além disso, em 2006, os resultados primários das contas do Governo Central e dos estados e municípios tiveram superávits menores que em alguns anos anteriores.

**Tabela 3 – Brasil: resultado primário das contas públicas (% do PIB), segundo as esferas de governo e as estatais (2003 a 2006)**

Resultados Primários	Anos	2003	2004	2005	2006
Governo Central		2,26	2,68	2,57	2,13
Estados e Municípios		0,80	0,89	0,98	0,82
Estatais		0,18	0,11	0,20	0,20

**Fontes:** Banco Central, Giambiagi e Tinoco (2023). Elaboração própria. Nota: PIB – Produto Interno Bruto.

### 2.3 Finanças públicas e investimentos estatais entre 2007 e 2016

Partindo para os primeiros anos de análise desta Monografia, houve um enfraquecimento

das contas públicas a partir de 2007, dada a piora dos resultados primários das contas públicas. Assim, entre os anos de 2007 e 2010, há a desaceleração do *superávit*, principalmente em 2009, quando o valor apresentado é o menor para essa série e também o pior resultado desde 1998, quando este foi de 0,5% do PIB. Os dados para os anos de 2007 a 2010 estão na Tabela 4.

**Tabela 4 – Brasil: resultado primário das contas públicas (% do PIB), segundo as esferas de governo e as estatais (2007 a 2010)**

Resultados Primários	Anos	2007	2008	2009	2010
Governo Central		2,19	2,29	1,27	2,03
Estados e Municípios		1,11	0,99	0,64	0,54
Estatais		-0,05	0,06	0,05	0,05

**Fontes:** Banco Central, Giambiagi e Tinoco (2023). Elaboração própria. Nota: PIB – Produto Interno Bruto.

Ademais, o resultado primário das contas dos estados e municípios continuamente piorou, tendo atingido o menor valor em 2010, com o resultado de 0,54% do PIB e menor valor desde 2000. Ressalta-se, ainda, que as contas públicas do governo central e dos estados e municípios começaram a apresentar valores próximos após o ajuste feito durante a crise cambial de 1999.

Para avaliar o investimento estatal do período, são avaliadas duas métricas: i) os gastos nominais com investimentos públicos; e ii) os investimentos estatais realizados (em % do PIB). Para ambos os casos, é demonstrado os valores para os governos Central, estaduais e municipais e das estatais da União. De 2007 a 2010, os valores são apresentados nas Tabelas 5 e 6. Pela Tabela 5, de 2007 a 2010, os investimentos do Governo Central cresceram 143%. Tal tendência também é observada nos investimentos realizados pelos estados, com crescimento de 161,05%, bem como pelos Municípios (crescimento de 33,50%) e pelas estatais da União (112,02%).

**Tabela 5 – Brasil: investimentos estatais realizados (em milhões de R\$ de 2022), segundo as esferas de governo e as estatais (2007 a 2010)**

Investimentos Realizados	Anos	2007	2008	2009	2010
Governo Central		27.160,96	30.604,04	42.643,04	66.215,95
Estados		33.597,24	48.170,75	63.723,20	87.705,45
Municípios		52.659,01	70.389,15	53.369,85	70.302,89
Estatais da União		69.490,35	95.765,19	127.595,30	147.164,22

**Fonte:** Observatório de Política Fiscal (IBRE-FGV). Elaboração própria.

Já pela Tabela 6, verifica-se que os investimentos realizados em percentuais do PIB do governo central cresceram no período, partindo de 0,42% em 2007 para 0,84% em 2010. Em

maiores ou menores percentuais, crescimentos dos investimentos em termos do PIB também ocorreram no período nos demais entes: i) nos governos estaduais, partiram de 0,52% em 2007 para 1,11% em 2010; ii) nos governos municipais, passaram de 0,82% em 2007 para 0,89% em 2010; e iii) nas estatais da União, evoluíram de 1,08% em 2007 para 1,87% em 2010.

**Tabela 6 – Brasil: investimentos estatais realizados (em % do PIB), segundo as esferas de governo e as estatais (2007 a 2010)**

Investimentos Realizados	Anos	2007	2008	2009	2010
Governo Central		0,42	0,44	0,60	0,84
Estados		0,52	0,69	0,89	1,11
Municípios		0,82	1,01	0,75	0,89
Estatais da União		1,08	1,38	1,78	1,87

**Fonte:** Observatório de Política Fiscal (IBRE-FGV). Elaboração própria. Nota: PIB – Produto Interno Bruto.

Portanto, constata-se que, no período de 2007 a 2010, longo do período, ocorreu um crescimento do montante investido pelos governos central, estaduais e municipais, assim como pelas estatais da União. O único investimento que apresentou redução em algum ano foi o realizado pelos governos municipais, em 2009, mas que retomou o crescimento em 2010 – ano que, conforme foi observado anteriormente, corresponde ao início da desaceleração econômica e piora nos resultados fiscais brasileiros.

Avançando no tempo, entre os anos de 2011 e 2014, encontra-se o período de fato de desaceleração da economia brasileira, a qual é refletido nas contas públicas, assim como no resultado fiscal analisado nessa monografia. Com a desaceleração da economia a partir de 2010, algumas medidas econômicas tomadas no período anterior, como a desoneração tributária e os repasses do Tesouro Nacional (TN) ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), degradaram as contas públicas, visto que as receitas não acompanhavam o crescimento das despesas do Estado.

Em primeiro lugar, a desaceleração gradual da economia observada desde 2010 impactava o nível das receitas, prejudicando os resultados fiscais. Em segundo lugar, o governo havia implementado desonerações tributárias nos anos anteriores, que também afetavam o desempenho da arrecadação. Em terceiro, os repasses crescentes de recursos do Tesouro Nacional ao BNDES aumentavam a despesa líquida de juros devido ao diferencial entre a Selic e a taxa de juros de longo prazo (TJLP), especialmente quando aquela entrou em trajetória de elevação. Finalmente, pelo lado do gasto público, as despesas seguiam crescendo, mas agora sem uma receita crescente para manter as contas primárias no campo superavitário. (Giambiagi; Tinoco, 2023, p. 32).

A tendência de deterioração das contas públicas foi a responsável por iniciar a discussão sobre um mecanismo de controle e previsibilidade das contas públicas, o que culminou no

chamado “Teto de Gastos”, o qual é discutido mais adiante. Antes, vale ressaltar que os fatos supracitados geraram uma preocupação no primeiro governo de Dilma Rousseff (2011 a 2014) em relação às contas públicas brasileiras, principalmente a partir do derivado debate público,

Desde o fim do primeiro governo de Dilma Rousseff, a preocupação com as contras públicas se tornou mais intensa, fomentando o debate público acerca do tema. [...] O debate chamava a atenção para o aumento contínuo dos gastos, sobretudo dos obrigatórios. A previdência, em particular era um problema grave: responsável por cerca de metade do gasto primário federal [...]. (Giambiagi e Tinoco, 2023, p. 32).

Com o aumento dos gastos públicos, impulsionado principalmente pela previdência, a Tabela 7 mostra que o resultado primário do governo central sofreu grande deterioração de 2011 a 2014, em especial no último ano (-0,35%), o qual foi o pior resultado para as contas da União desde 1997 – quando apresentou um resultado de -0,25. Tal fato também ocorreu nos resultados das contas dos estados e municípios. Com a preocupação fiscal, seriam esperados impactos negativos nos investimentos públicos, o que não é sinalizado pelas Tabelas 8 e 9.

**Tabela 7 – Brasil: resultado primário das contas públicas (% do PIB), segundo as esferas de governo e as estatais (2011 a 2014)**

Resultados Primários	Anos	2011	2012	2013	2014
Governo Central	2,13	1,79	1,41	-0,35	
Estados e municípios	0,76	0,46	0,32	-0,13	
Estatais da União	0,07	-0,06	-0,01	-0,08	

Fonte: Banco Central, Giambiagi e Tinoco (2023). Elaboração própria. Nota: PIB – Produto Interno Bruto.

**Tabela 8 – Brasil: investimentos estatais realizados (em milhões de R\$ de 2022), segundo as esferas de governo e as estatais (2011 a 2014)**

Investimentos Realizados	Anos	2011	2012	2013	2014
Governo Central	53.070,26	48.501,55	59.590,06	66.136,52	
Estados	65.757,67	62.267,36	84.560,56	91.153,63	
Municípios	70.995,28	81.554,93	57.477,14	68.865,57	
Estatais da União	135.215,40	156.486,19	173.456,37	140.709,27	

Fonte: Observatório de Política Fiscal (IBRE-FGV). Elaboração própria.

**Tabela 9 – Brasil: investimentos estatais realizados (em % do PIB), segundo as esferas de governo e as estatais (2011 a 2014)**

Investimentos Realizados	Anos	2011	2012	2013	2014
Governo Central	0,64	0,56	0,66	0,72	
Estados	0,79	0,72	0,93	0,99	
Municípios	0,85	0,94	0,64	0,75	
Estatais da União	1,62	1,81	1,92	1,53	

Fonte: Observatório de Política Fiscal (IBRE-FGV). Elaboração própria. Nota: PIB – Produto Interno Bruto.

Entre 2011 e 2014, os investimentos do governo central apresentaram ligeiro aumento, característica também observada nos investimentos dos estados. Além disso, assim como no anterior, neste período os investimentos das empresas estatais mantiveram crescimentos – de 2007 a 2014, momento em que passaram pela primeira queda do período. Ou seja, ao contrário do resultado primário das contas do governo central e dos estados e municípios, as estatais mantiveram seus investimentos em crescimento. Isto possivelmente em função de motivações políticas seguindo a lógica keynesiana de investimentos anticíclicos a fim de estimular a economia positivamente e restaurar seu crescimento – algo que notoriamente foi fracassado.

No período de 2015 a 2016, houve a intensificação da crise econômica, o que interferiu diretamente na arrecadação pública. Porém, também gerou um cenário de instabilidade em questões relacionadas à confiança de investidores internacionais e às agências de risco, o que influenciou e foi influenciado pelo processo de *impeachment* da então presidente Dilma.

Ao longo de 2015, contudo, a crise econômica, por diversas razões, se intensificou, causando grandes impactos na arrecadação e nos resultados fiscais. As metas de resultado primário tiveram de ser repactuadas ao longo do ano e, nesse contexto, não foi possível evitar a perda do grau de investimento, o que acabou ocorrendo em setembro de 2015. Em meados de 2016, em meio a um aprofundamento da crise econômica e política, a presidente Dilma Rousseff foi afastada do cargo por um processo de *impeachment*, tendo assumido o vice-presidente, Michel Temer. (Giambiagi e Tinoco. 2023, p. 32-33).

Conforme é exposto na Tabela 10, de 2015 a 2016, houve piora para as contas do governo central (resultado primário) e pequena melhora, próxima da estabilidade, para as contas dos estados e municípios e das estatais. Quanto aos investimentos, a Tabela 11 sinaliza estabilidade ou queda para todos os entes – o que é diretamente relacionado à recessão do período. A queda maior ocorreu nas estatais, seguidas pelos governos estaduais, pelo governo central e, por fim, próximo da estabilidade, pelo governo municipal. Assim, seguindo a tendência anterior, em especial a partir de 2014, o governo central investiu menos em percentual do PIB, o que também é notado para os estados, municípios e estatais. Portanto, a desaceleração da economia, devido a crises políticas e econômicas, gerou queda do investimento e deterioração das contas públicas.

**Tabela 10 – Brasil: resultado primário das contas públicas (% do PIB), segundo as esferas de governo e as estatais (2015 a 2016)**

Resultados Primários	Anos	2015	2016
Governo Central		-1,95	-2,54
Estados e Municípios		0,16	0,07
Estatais		-0,06	-0,02

**Fontes:** Banco Central, Giambiagi e Tinoco (2023). Elaboração própria. Nota: PIB – Produto Interno Bruto.

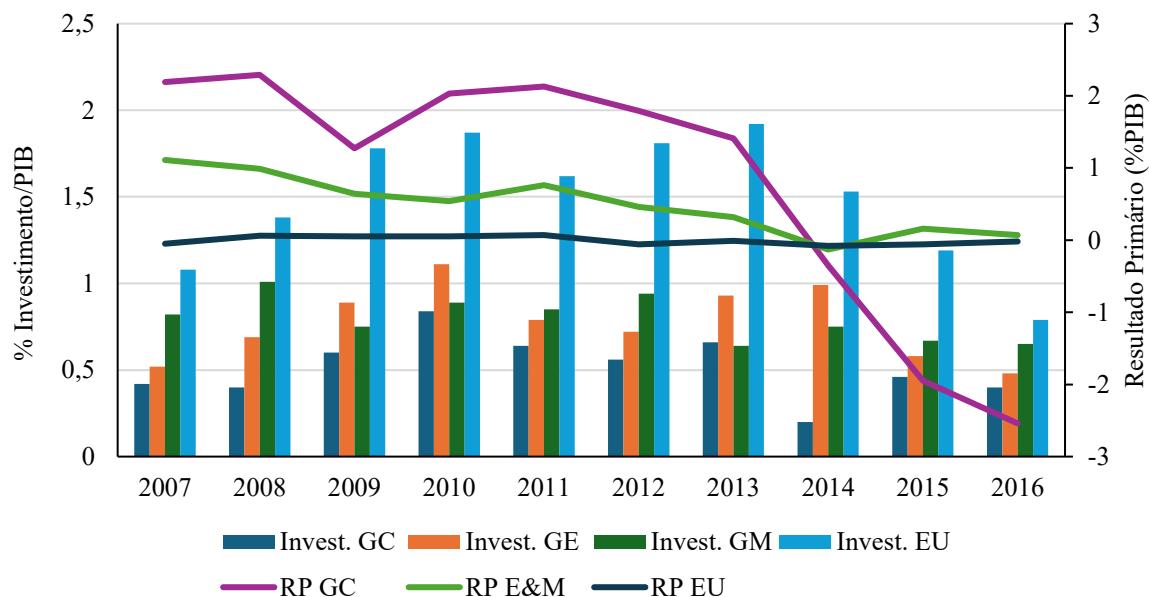
Sintetizando as evidências para o período de 2007 a 2016, o Gráfico 1 traça as relações entre os investimentos (*Invest.*) dos governos central (*GC*), estaduais (*GE*) e municipais (*GM*) e das estatais da União (*EU*) e os resultados primários (*RP*) destes entes. Nota-se que, entre 2007 e 2015, o investimento realizado pelo governo central em percentual do PIB foi, em média, de 0,518%; dessa forma, a partir de 2014, o investimento situou-se abaixo da média. Em relação ao investimento médio realizado pelo *GE*, a média foi de 0,77%, tendo valores abaixo dela em 2015 e 2016. Para o investimento dos municípios, a média foi de 0,797%, os quais, a partir de 2013, apresentaram valores abaixo dela. Ademais, para as estatais da União, o investimento teve a maior média, de 1,497%, e elas obtiveram valores abaixo desta média em 2015 e 2016.

**Tabela 11 – Brasil: investimentos estatais realizados (em % do PIB), segundo as esferas de governo e as estatais (2015 a 2016)**

Investimentos Realizados	Anos	2015		2016	
		Governo Central	Estados	Municípios	Estatais da União
Governo Central		0,46			0,40
Estados		0,58			0,48
Municípios		0,67			0,65
Estatais da União		1,19			0,79

**Fonte:** Observatório de Política Fiscal (IBRE-FGV). Elaboração própria. Nota: PIB – Produto Interno Bruto.

**Gráfico 1 – Brasil: relação entre os investimentos (% PIB) e os resultados primários (% PIB), de 2007 a 2016**



**Fontes:** Banco Central, Giambiagi e Tinoco (2023), Observatório de Política Fiscal (IBRE-FGV). Elaboração própria. Nota: E&M – estados e municípios. EU – Estatais da União. Invest. – Investimentos. GC – governo central. GE – governos estaduais. GM – governos municipais. PIB – Produto Interno Bruto. RP – resultado primário.

Desse modo, dentre a série dos investimentos (em relação ao PIB), as estatais da União apresentaram a maior média no período, seguido, na ordem, por: governos municipais, governos estaduais e governo central. Observa-se, ainda, uma relação entre o resultado primário e os investimentos realizados no período, visto que, a partir de 2014, houve piora dos resultados primários acompanhada por reduções nos investimentos realizados, algo agravado a partir de 2015 – com todos os investimentos e resultados primários passando por pioras. Nesse contexto, ganhou força a realização de reformas que culminou no Teto de Gastos, discutido na sequência.

## **2.4 Teto de Gastos e seus efeitos**

Conforme ilustrado anteriormente, o contexto macroeconômico desfavorável resultou na promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 95 em 2016 (Brasil, 2016). Esta representou não apenas uma escolha de política econômica, mas sim uma profunda ruptura institucional na gestão das finanças públicas brasileiras. O novo ordenamento substituiu um arcabouço fiscal que, por quase duas décadas, foi baseado em metas de resultado primário, por uma restrição de mais de longo prazo que era focada exclusivamente na trajetória da despesa (Silva, 2022).

O Teto de Gastos estabeleceu um “Novo Regime Fiscal” (NRF) (Saraiva et al., 2018). O objetivo central e declarado da Emenda Constitucional era conter o crescimento acelerado da despesa pública primária e, por conseguinte, estabilizar a trajetória da dívida pública em relação ao PIB, garantindo a sustentabilidade das finanças públicas no longo prazo (Gomes et al., 2018).

O mecanismo central da regra foi o congelamento do valor real das despesas primárias do governo federal por um período de vigência de até 20 anos. Assim, para cada exercício financeiro, o limite total de gastos era definido pelo valor do limite do ano anterior corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acumulada em um período de 12 meses, encerrado no mês de junho do exercício anterior ao qual o limite se refere. Essa regra de correção, portanto, impedia o crescimento real da despesa primária agregada.

Para 2017 os limites equivalerão a despesa primária paga em 2016 (incluindo restos a pagar e demais operações que afetam o resultado primário) corrigida em 7,2%. Para os exercícios seguintes o limite dar-se-á pelo valor do limite do exercício anterior, corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O IPCA é contabilizado no período de 12 meses, encerrado em junho do exercício anterior (Saraiva et al., 2018, p. 2).

O limite de gastos é aplicado de forma individualizada para as despesas primárias dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria

Pública da União (Gomes et al., 2018). A EC nº 95/2016 previu exceções, como ao retirar do cômputo do teto despesas como créditos extraordinários, despesas com a realização de eleições, e aumentos de capital de empresas estatais não dependentes, entre outras (Saraiva et al., 2018).

Para alguns estudos, a adoção do Teto de Gastos representou uma mudança de paradigma fundamental para a política fiscal brasileira, pois, como mencionado, por quase duas décadas, o principal instrumento de controle fiscal – ou âncora fiscal – foi a definição de metas anuais de *superávit* primário. Desse modo, A EC nº 95/2016 substituiu essa âncora por uma regra rígida, de longo prazo e focada exclusivamente no lado da despesa, retirando grande parte da discricionariedade do poder público na gestão orçamentária anual. É importante ressaltar que a decisão de inscrever a regra fiscal na Constituição foi uma escolha estratégica para conferir máxima credibilidade e durabilidade ao novo regime (Silva, 2022; Giambiagi e Tinoco, 2023).

No entanto, pode-se defender que essa rigidez constitucional resultou em um paradoxo. Isto porque, ao remover a flexibilidade para responder a choques imprevistos, a regra se tornou excessivamente frágil, o que, com o tempo, forçou a aprovação de uma série de exceções que acabaram por erodir a credibilidade que ela originalmente visava construir (Silva, 2022). Além disso, adicionalmente, a utilização do IPCA acumulado até junho do ano anterior para corrigir o teto do ano seguinte introduziu uma defasagem que, em cenários de aceleração inflacionária, poderia induzir um comportamento pró-cíclico da política fiscal (Saraiva et al., 2018).

Cabe ressaltar, ainda, que a principal consequência do Teto de Gastos para a dinâmica orçamentária foi a criação de um elo causal direto entre a regra fiscal macroeconômica e a alocação de recursos para investimentos setoriais. Esse elo foi forjado pela combinação entre as rigidezes do teto e a intrínseca da maior parte das despesas públicas. Isto porque o orçamento federal é caracterizado por uma elevada proporção de despesas obrigatórios – que, em 2016, compunham aproximadamente 90% da despesa primária desta esfera (Gomes et al., 2018).

Ao impor um limite fixo para o crescimento real do gasto total, o Teto de Gastos instituiu uma dinâmica de “soma zero” no orçamento; ou seja, se as despesas obrigatórias continuassem a crescer em termos reais, elas necessariamente passariam a ocupar uma fatia cada vez maior do bolo orçamentário, que não poderia crescer. Consequentemente, tal movimento comprimiria mecanicamente o espaço disponível para as despesas discricionárias.

A evolução das outras despesas reflete, portanto, duas tendências gerais. A primeira é que há um aumento com os gastos sociais para além das despesas do INSS, incluindo diferentes modalidades de assistência social, gastos com saúde e educação, entre outros. A segunda tendência é que, para evitar um aumento ainda maior na despesa global, os cortes recaíram sobre gastos não obrigatórios, as chamadas despesas discricionárias. Esse movimento ficou ainda mais intenso após a implementação do teto de gastos em 2016, notadamente até 2021, antes dos gastos eleitorais de 2022 (Giambiagi e Tinoco, 2023, p. 63).

Um destaque a ser feito para o contexto da presente Monografia é que, dentro do universo das despesas discricionárias, o investimento público é, historicamente, a principal variável de ajuste fiscal. Assim, a literatura econômica converge na conclusão de que, sob um regime de teto de gastos, o investimento tende a ser o principal absorvedouro dos cortes necessários para acomodar a pressão crescente por gastos obrigatórios (Gomes et al., 2018; Saraiva et al., 2018).

Avançando para as primeiras análises nesta Monografia sobre efeitos do Teto Fiscal, vale reforçar que a implementação do Teto de Gastos foi uma resposta direta à mais grave crise fiscal da história recente do Brasil, um período marcado por uma rápida e acentuada deterioração das contas públicas que minou a confiança dos agentes econômicos e colocou em xeque a sustentabilidade da dívida pública. A magnitude dessa crise apenas pode ser plenamente compreendida quando contrastada ao período imediatamente anterior, que já foi avaliado nas subseções anteriores, mas que cabe alguns apontamentos adicionais para reforçar a análise.

Entre 1998 e 2013, o Brasil conseguiu manter relativa disciplina fiscal, acumulando um *superávit* primário médio de 2,1% do PIB (Gomes et al., 2018). A política de contenção fiscal foi crucial para controlar a evolução do endividamento público, mesmo com um crescimento real expressivo dos gastos governamentais. Porém, a partir de 2011, a solidez fiscal começou a erodir de forma progressiva. Os *superávits* primários, que haviam alcançado 3,3% do PIB em 2008, declinaram para 1,71% em 2013, perdendo gradualmente a capacidade de compensar o peso dos juros nominais no resultado fiscal (Saraiva et al., 2018; Giambiagi e Tinoco, 2023).

O ano de 2014 representou um ponto de inflexão crítico: pela primeira vez desde 1997, o setor público consolidado registrou um déficit primário. Este resultado adverso não foi fruto de um único fator, mas de uma confluência de elementos: i) desaceleração da atividade econômica, que já vinha ocorrendo desde 2010 e impactou negativamente as receitas; ii) desonerações tributárias concedidas em anos anteriores reduziram ainda mais a arrecadação; e, do lado dos gastos públicos, iii) eles continuaram a trajetória de crescimento real, agora desacompanhados de uma base de receita expansiva (Gomes et al., 2018; Giambiagi e Tinoco, 2023).

A crise se intensificou de forma dramática no biênio 2015-2016. o Brasil mergulhou em uma profunda recessão econômica, que provocou um colapso na arrecadação de tributos. Ao mesmo tempo, a política monetária restritiva, necessária para combater a inflação, manteve as taxas de juros em patamares elevados, acelerando o crescimento da dívida via serviços de juros. Essa combinação levou a uma explosão do endividamento público. A dívida líquida do setor público (DLSP) saltou de um patamar relativamente estável de 30,5% do PIB ao final de 2013 para 46,2% ao final de 2016; ou seja, um aumento de mais de 15 pontos percentuais em apenas três anos. A dívida bruta do governo geral (DBGG), por sua vez, iniciou uma trajetória

ascendente igualmente íngreme, enquanto o déficit primário se aprofundava, atingindo 2,5% do PIB em 2016 (Gomes et al., 2018; Saraiva et al., 2018; Giambiagi e Tinoco, 2023).

Essa deterioração fiscal não ocorreu em um vácuo político. Pelo contrário, ela foi o pano de fundo e, em grande medida, o catalisador de uma profunda crise política que culminou no processo de *impeachment* da então presidenta Dilma Rousseff, concluído em agosto de 2016. A decorrente ruptura institucional abriu caminho para uma nova agenda econômica, articulada pelo governo do presidente Michel Temer e sintetizada no documento “Uma Ponte para o Futuro”. Tal plano de governo identificava o desequilíbrio fiscal como o principal entrave para a retomada do crescimento econômico e propunha, como solução central, um ajuste de caráter permanente, focado no controle do aumento das despesas.

O desequilíbrio fiscal é a principal causa da crise brasileira, com *déficits* elevados e endividamento crescente do Estado. Esse desequilíbrio não é conjuntural, mas estrutural, uma tendência de longo prazo que precisa ser revertida. A solução é um ajuste permanente das contas públicas que garanta seu equilíbrio no longo prazo. Sem isso, a crise atual (queda do produto e aumento da inflação) vai se agravar. O ajuste deve se dar pelo lado das despesas, pois o gasto público cresceu muito desde a redemocratização e a carga tributária já é elevada quando comparada a outros países com renda per capita semelhante (PMDB, 2015, p. 4 apud Silva, 2022, p. 176).

A velocidade com que a dívida pública se acumulou no biênio 2015-2016 foi um fator crucial para a viabilização política de uma medida tão drástica e de longo prazo por meio de Emenda Constitucional. Um aumento gradual do endividamento poderia ter levado a ajustes incrementais, mas o salto abrupto criou uma poderosa narrativa de “abismo fiscal”, que conferiu ao novo governo o capital político necessário para defender uma solução radical, apresentada como a única forma de restaurar a credibilidade e evitar o colapso das contas públicas (Silva, 2022; Giambiagi e Tinoco, 2023). O ajuste fiscal subsequente, centrado no controle da despesa, teve como uma de suas principais consequências a compressão do investimento público.

A Tabela 12 ilustra este fato ao detalhar a evolução dos investimentos públicos, segundo os entes, em valores agregados (R\$ de 2022) e nos anos que se seguiram à implementação do Teto de Gastos. Nota-se uma queda contínua nos investimentos do governo central, que recuou de R\$ 33,3 bilhões em 2017 para R\$ 23,7 bilhões em 2021 – quase 30%. Em contraste, os investimentos dos entes subnacionais e das estatais federais mostraram grande volatilidade. As estatais tiveram um pico expressivo de investimentos em 2018, superando R\$ 100 bilhões, para depois recuar. Já os municípios ampliaram seus investimentos até 2020, quando atingiram um máximo de R\$ 70,2 bilhões, e os estados, após queda em 2019, tiveram recuperação em 2021, com R\$ 53,7 bilhões. Tal dinâmica aponta compressão dos investimentos da União, enquanto outras esferas de governo, tiveram movimentos cíclicos e, em alguns casos, compensatórios.

A análise relativa ao PIB, por meio da Tabela 13, confirma e acentua a tendência de

compressão dos investimentos federais. A participação dos investimentos do governo central na economia caiu de 0,39% para 0,25% entre 2018 e 2021 – uma redução de mais de um terço. Isso demonstra que, sob a vigência do Teto de Gastos, o investimento federal não sofreu apenas uma diminuição em termos absolutos, mas perdeu relevância de forma expressiva na economia. Os dados da tabela também confirmam a ascensão do investimento municipal, que atingiu um pico de 0,79% do PIB em 2020, superando todas as outras esferas de governo naquele ano.

**Tabela 12 – Brasil: investimentos estatais realizados (em milhões de R\$ de 2022), segundo as esferas de governo e as estatais (2017 a 2021)**

Investimentos Realizados \ Anos	2017	2018	2019	2020	2021
Governo Central	33.258,77	33.007,73	30.406,31	28.580,91	23.717,36
Estados	41.382,10	45.020,60	32.411,35	34.380,91	53.732,80
Municípios	32.370,13	42.165,27	50.234,00	70.202,94	52.035,30
Estatais da União	58.197,44	101.848,58	70.924,06	39.500,71	60.003,46

**Fonte:** Observatório de Política Fiscal (IBRE-FGV). Elaboração própria.

**Tabela 13 – Brasil: investimentos estatais realizados (em % do PIB), segundo as esferas de governo e as estatais (2017 a 2021)**

Investimentos Realizados \ Anos	2017	2018	2019	2020	2021
Governo Central	0,39	0,39	0,34	0,32	0,25
Estados	0,50	0,53	0,36	0,39	0,57
Municípios	0,37	0,49	0,56	0,79	0,55
Estatais da União	0,68	1,24	0,74	0,54	0,50

**Fonte:** Observatório de Política Fiscal (IBRE-FGV). Elaboração própria. Nota: PIB – Produto Interno Bruto.

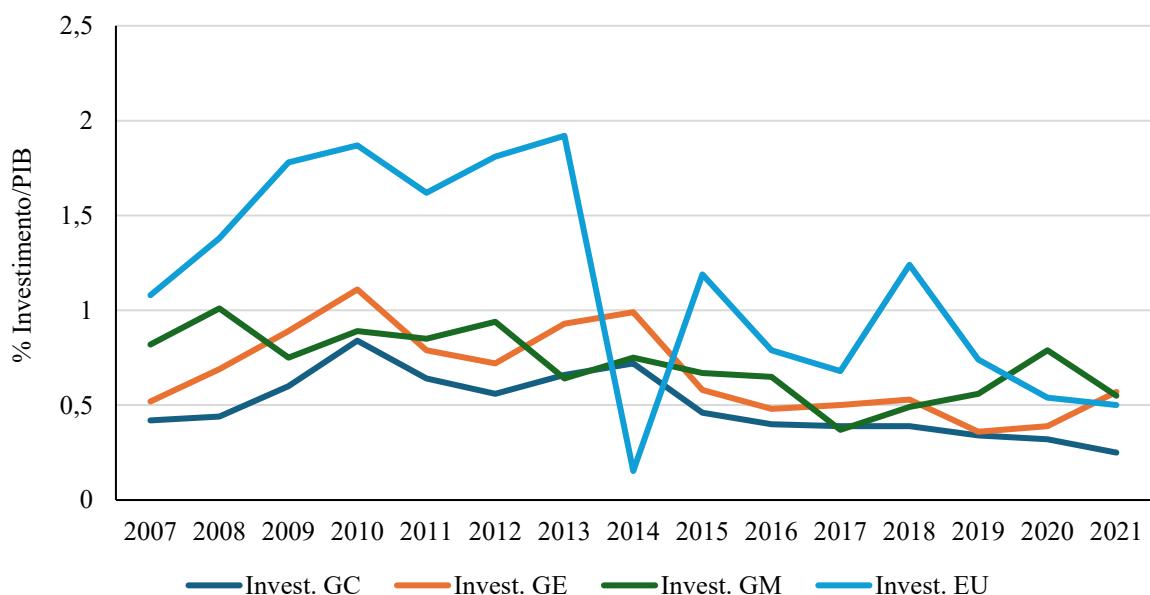
## 2.5 Síntese das evidências e discussões

De modo a consolidar a análise da trajetória do investimento estatal ao longo de todo o período estudado, o Gráfico 2 apresenta a evolução agregada das quatro esferas entre 2007 e 2021, a visualização da série completa permite identificar com clareza o impacto estrutural do Teto de Gastos sobre a composição do investimento público. Logo, observa-se que, enquanto o período de 2007 a 2010 foi marcado por uma convergência de investimentos entre todos os entes, impulsionada por políticas anticíclicas e pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), após a EC nº 95/2016 houve divergência notável, especialmente no que tange à União.

O investimento do governo central, que já sofrera com a crise de 2014-2016, não apenas

estagnou, mas entrou em trajetória de declínio consistente sob a vigência do Teto, saindo de 0,40% do PIB em 2016 para o piso histórico de 0,25% em 2021. Este comportamento corrobora a hipótese de que, em um regime fiscal que congela o crescimento real das despesas totais, o investimento público se tornaria a variável de ajuste, com os gastos obrigatórios, como com previdência e pessoal, consumindo parcelas crescentes do orçamento “tetado”, o espaço fiscal para despesas discricionárias, a fonte dos investimentos, foi progressivamente asfixiado.

**Gráfico 2 – Brasil: investimentos estatais realizados (em % do PIB), segundo as esferas de governo e as estatais (2007 a 2021)**



**Fontes:** Banco Central, Giambiagi e Tinoco (2023), Observatório de Política Fiscal (IBRE-FGV). Elaboração própria. Nota: EU – Estatais da União. Invest. – Investimentos. GC – governo central. GE – governos estaduais. GM – governos municipais. PIB – Produto Interno Bruto.

Adicionalmente, nota-se o enfraquecimento do papel das estatais da União, que, até 2013 lideravam o volume de investimentos (chegando a 1,92% do PIB), mas que, no período recente, convergiram para patamares inferiores a 0,6% do PIB, alinhando-se à política de desinvestimento e ajuste. Por outro lado, a ascensão relativa dos investimentos municipais e a recuperação dos estados em 2021 sinalizam a descentralização “forçada” da responsabilidade pela infraestrutura. Ou seja, os entes subnacionais tentam, dentro de suas limitações fiscais, compensar a retração dos investimentos federais. Contudo, a queda agregada da participação estatal na economia evidencia que o Teto de Gastos cumpriu o seu objetivo de controlar as despesas, mas às custas da capacidade de investir da União, criando um cenário de restrição impõe desafios severos a setores intensivos em capital e dependentes de coordenação federal, como é o caso do saneamento básico – que terá avaliações específicas no próximo capítulo.

Diante do exposto, a análise da trajetória fiscal brasileira recente revela que a transição para o Novo Regime Fiscal não representou apenas uma alteração nas regras de controle de contas, mas uma redefinição profunda do papel do Estado como indutor do desenvolvimento. Ao substituir a busca por *superávits* primários por um rígido teto de despesas, a política econômica impôs uma nova realidade na qual a estabilidade macroeconômica se sustentou, em grande medida, sobre a compressão dos investimentos públicos. Assim, os dados apresentados ao longo deste capítulo evidenciaram que, em um orçamento marcado pela rigidez das despesas obrigatórias, a variável de ajuste recaiu desproporcionalmente sobre os aportes de capital da União, resultando em uma retração estrutural da capacidade de financiamento federal.

Por fim, deve-se apontar que esse cenário de restrição orçamentária gera externalidades que transcendem o equilíbrio contábil da União, transferindo pressões por infraestrutura para os entes subnacionais, que nem sempre possuem capacidade fiscal para as absorver. Cria-se, assim, um paradoxo federativo: quando a coordenação e o fomento federal se tornam mais escassos, a necessidade de investimentos em serviços essenciais permanece crescente. Sob esse pano de fundo de austeridade e escassez de recursos não onerosos que setores, como o de saneamento básico – discutido no próximo capítulo –, historicamente dependentes de vultosos subsídios estatais (recursos não onerosos) e de planejamento de longo prazo, precisam operar.

### **III – IMPACTOS DO TETO DE GASTOS NOS INVESTIMENTOS DAS COMPANHIAS ESTADUAIS DE SANEAMENTO BÁSICO BRASILEIRAS**

#### **3.1 Apresentação**

O presente capítulo expande as análises sobre os possíveis impactos da implementação do Teto de Gastos nos investimentos públicos para o caso específico das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), estatais responsáveis pelos serviços de esgotamento sanitário e, principalmente, abastecimento de água em grande parte dos municípios brasileiros. Além da evolução, de 2007 a 2021, dos investimentos totais das companhias estaduais públicas, de forma comparativa às companhias privadas, são realizadas análises conforme as fontes dos recursos.

O capítulo, além desta apresentação, é composto por mais quatro seções. Na segunda, é realizado um breve histórico do setor de saneamento básico brasileiro para entender as origens da grande participação das CESBs na provisão dos serviços. Na terceira, são analisados alguns dados para mostrar a importância destas companhias. Na quarta, são feitas análises descriptivas para avaliar impactos do Teto de Gastos. Na quinta, as evidências são sintetizadas e discutidas.

#### **3.2 Histórico do setor de saneamento básico brasileiro**

O Brasil, por meio da sua Constituição Federal, organizou-se como uma República Federativa (Brasil, 1988). Ou seja, de acordo com Rocha Neto (2022, p. 444), “o princípio da descentralização político-administrativa executada por meio dos municípios foi definido pela Constituição de 1988, preconizando a autonomia dos municípios e a localização de serviços na esfera municipal”. Assim, a descentralização é importante para reduzir assimetrias informacionais e aproximar a gestão pública das necessidades locais (Tiebout, 1956; Oates, 1972, 1999). Porém, no caso brasileiro, trouxe desafios significativos, especialmente no setor de saneamento básico.

Na verdade, desde a década de 1940, a titularidade dos serviços de saneamento é atribuída aos municípios, com ressalvas, em especial para aglomerações urbanas, como as regiões metropolitanas. Embora a provisão descentralizada possa trazer os benefícios supracitados, no Brasil predominam municípios pequenos, nos quais não há grandes reduções de custos pelo

aproveitamento de economias de escala e densidade e as capacidades de gerar recursos próprios são bastante limitadas. Logo, o diagnóstico de que grande parte dos municípios não é capaz de ofertar adequadamente os serviços também emergiu nos anos 1940, com as primeiras medidas de ajuda dos estados e da União e incentivos federais às concessões dos serviços em um movimento pendular estadual-privado. Isto é, em alguns momentos, foram mais estimuladas as concessões dos serviços pelos municípios a companhias estaduais de saneamento; em outros momentos, foi as privatizações (Barat, 1998; Turolla, 2002; Saiani, 2012; Rodrigues e Saiani, 2020).

Neste sentido, cabe destacar a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1964, a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) em 1966, a reforma tributária e fiscal de 1967 e a fundação das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), uma para cada estado e o Distrito Federal. Além disso, durante a década de 1970, ocorreu a formação do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), historicamente a maior política federal para o setor, o qual teve como objetivo a redução de gargalos do setor, principalmente em relação ao acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, para isso, incentivou a operação regionalizada estimulando a concessão dos serviços às CESBs (Turolla, 2002).

O PLANASA consolidou a atuação das CESBs, principalmente no abastecimento de água. Aproximadamente 70% dos municípios concederam serviços a estas companhias. Além disso, logrou alguns resultados favoráveis em termos de cobertura dos serviços. Porém, as dificuldades financeiras sofridas pelas CESBs ao longo do tempo e a crise econômica brasileira foram determinantes para o colapso e extinção do Plano no início dos anos 1990 (Saiani, 2012).

As CESBs, no geral, são prestadores públicos juridicamente constituídos como sociedades de economia mista e controlados pelos governos estaduais, nas suas criações, foram concebidas para organizar de forma regionalizada a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, centralizando a execução das obras e a operação dos sistemas em cada estado. Esse modelo, ainda predominante no Brasil, em especial no abastecimento de água, buscava ganhos de escala e subsídios cruzados para viabilizar a expansão da cobertura dos serviços em todos os municípios providos por cada uma nas diversas regiões do país. Assim, o

PLANASA foi um modelo centralizado de financiamento dos investimentos baseado na concessão, por parte dos municípios, dos direitos de exploração dos serviços de saneamento às CESBs de seus respectivos estados, que passaram a ser responsáveis pela execução das obras e pela operação dos sistemas (Saiani, 2012, p. 27)

Após o PLANASA, na década de 1990, o setor de saneamento básico brasileiro passou por diversas mudanças estruturais em um contexto de ocorrência do processo de transformação do Estado produtor em Estado regulador, no qual as privatizações de serviços públicos foram

implementadas pelo governo federal e incentivadas para os governos subnacionais (Giambiagi e Além, 2001). Desse modo, maior incentivo às privatizações também ocorreu no saneamento básico, com alguns casos de concessões a empresas privadas, mas de forma menos difundida do que ocorreu em outros setores, devido à persistência de diversas indefinições regulatórias (Saiani, 2012).

Estas indefinições foram parcialmente solucionadas com a Lei Federal nº 11.445, a “Lei do Saneamento Básico” (Brasil, 2007). Contudo, além de não lidar com todas as fragilidades regulatórias que limitavam um avanço maior da participação privada no setor, a Lei criou um novo momento de estímulo pendendo às concessões às CESBs ao permitir que o município se associasse a entidades da administração pública indireta estadual, como as companhias estaduais – para a provisão, em substituição a processos licitatórios de concessões, que eram obrigatórios pela Lei de Licitações e Contratos (Brasil 1993; Costa 2009; Souto e Freitas 2012).

Em 2020, foi promulgado o Novo Marco Legal do Saneamento Básico (NMLS) – Lei Federal nº 14.026 (Brasil, 2020). Este proibiu a associação direta, sem licitação, entre CESBs e municípios. Ou seja, em todos os casos, voltaram a ser obrigatórias licitações para concessões da provisão de serviços de saneamento. Ademais, o NMLS obrigou provedores atuais e futuros a realizarem os investimentos necessários para o cumprimento das metas de universalização – o que, em grande parte dos municípios, provavelmente seja possível apenas com concessões dos serviços a empresas privadas, devido a estas e outras determinações, o novo marco é visto como uma nova fase de incentivo às privatização (Sousa, 2020; Mendes e Santos, 2024).

Considerando o histórico aqui brevemente apontado, o setor de saneamento básico no Brasil apresenta diversas singularidades, como variedade na natureza jurídica de cada prestador – autarquia, administração direta pública, empresa pública e privada etc. (Saiani, 2012). Porém, conforme a Tabela 14, prevalece a oferta, em especial do abastecimento de água, por CESBs.

**Tabela 14 – Brasil (amostra do SINISA): distribuições dos municípios e das populações potencialmente atendidas, segundo os tipos de provedores de abastecimento de água (2021)**

<b>Provedores</b>	<b>Municípios</b>		<b>Populações</b>	
	<b>Quantidades</b>	<b>% do Total</b>	<b>Quantidades</b>	<b>% do Total</b>
CESBs	3.994	74,22	153.517.549	73,04
Privados	163	3,03	12.912.680	6,14
Municipais	1.149	21,35	40.990.989	19,5
Outros	75	1,39	2.763.220	1,31
<b>Total</b>	<b>5.381</b>	<b>100,00</b>	<b>210.184.438</b>	<b>100,00</b>

**Fonte:** SINISA. Elaboração própria.

Conforme a Tabela 14, em 2021, último ano com dados disponíveis para uma amostra

representativa de municípios (quase 95% do total) no Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA), as CESBs eram responsáveis pelo serviços de abastecimento de água em 3.994 municípios, que abrangiam aproximadamente 74% da população do Brasil. Na sequência, a cobertura e a importância das CESBs no saneamento brasileiro são detalhadas.

### 3.3 Importância das CESBs

Inicialmente, é relevante demonstrar como os dados foram coletados e tratados para essa Monografia. Todos foram coletados no SINISA, maior base de informações sobre o setor no país. Os dados foram coletados para os anos de 2007 a 2021, agregados para o *setor* como um e discriminados pelas CESBs. O Quadro 1 apresenta estas companhias e, para cada uma, os anos em que há informações disponibilizadas. Assim, a única exceção sem informações para todo o período é a Agência Tocantinense de Saneamento (ATS), criada em 2012 por uma segmentação dos municípios então atendidos pela Companhia de Saneamento do Tocantins (SANEATINS). Esta companhia é justamente a única CESB privada em todo o período aqui analisado.

As demais são públicas, com as naturezas jurídicas de autarquias, empresas públicas ou sociedade de economia mista com administração pública, ademais, a Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR) foi estatizada em 2017. A partir desse ano, a prestadora alterou sua natureza jurídica. Assim, de 2007 a 2016, é considerada como uma sociedade de economia mista com administração privada; mas, de 2017 a 2021, é uma sociedade de economia mista de administração pública. A Copasa Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de Minas Gerais S/A (COPANOR), empresa pública, foi criada em 2009.

Iniciando algumas análises<sup>1</sup>, em complemento à Tabela 14, o Gráfico 3 mostra a evolução do total de municípios brasileiros atendidos pelas CESBs no período aqui analisado (2007 a

<sup>1</sup> Para os cálculos de proporções, utiliza-se a equação (1), na qual:  $P$  refere-se ao valor percentual encontrado;  $Va$  o valor do dado na amostra; e  $Vt$  o valor total do objeto estudado.

$$P = \left( \frac{Va}{Vt} \right) * 100 \quad (1)$$

Para cálculos de variações percentuais com  $Vf > Vi$ , emprega-se a equação (2), na qual:  $Pc$  é a porcentagem encontrada;  $Vf$  o valor final; e  $Vi$  o valor inicial.

$$Pc = \left[ \left( \frac{Vf}{Vi} \right) - 1 \right] * 100 \quad (2)$$

Contudo, caso  $Vf \leq Vi$ , utiliza-se equação (3).

$$Pc = \left( \frac{Vf}{Vi} \right) * 100 \quad (3)$$

2021). Observa-se um aumento gradual da quantidade, que já era bem elevada, dos municípios atendidos pelas CESBs ao longo do tempo. Em 2007, havia 3.493 municípios atendidos; já em 2014, a quantidade era de 3.643 e, em 2021, de 3.994. Assim, de 2007 a 2014, o crescimento dos municípios atendidos foi de 4,04%; de 2021 a 2014, de 9,9%; e de 2007 a 2021, de 14,34%.

A Tabela 15 apresenta a evolução da participação das CESBs na malha total de redes de abastecimento de água do *setor* de saneamento básico brasileiro, um dos fatores determinantes para o acesso à provisão de água se dá a partir do comprimento total da malha de água do setor; assim, quanto maior a malha, espera-se que maior seja a quantidade de usuários atendidos pelo sistema. Percebe-se que, em 2007, o setor possuía 451.381 km de malha; em 2014, esse valor passou para 585.751 km; já em 2021, as redes atingiram 753.106 km. Em termos de variações percentuais, entre os anos de 2007 a 2014, o crescimento foi de 29,77%; entre 2014 e 2021, esse valor foi de 28,57%; e, por fim, no período de 2007 a 2021, o crescimento foi de 66,84%.

Observa-se, ainda, que as CESBs, em todos os anos, eram responsáveis por mais de 55% das redes de abastecimento de água. Ao longo do tempo, houve aumento da malha: em 2007, a malha das CESBs era de 280.255 km; em 2014, era de 347.637 km; e, em 2021, era de 487.949 km. Ou seja, o crescimento percentual entre os anos de 2007 e 2014 foi de 24,04%; entre 2014 e 2021, de 40,36%; e de 2007 a 2021, de 74,11%. Ressalta-se que as CESBs seguiram a mesma tendência temporal do setor, mas mais acentuada, o que aumentou a participação delas no total.

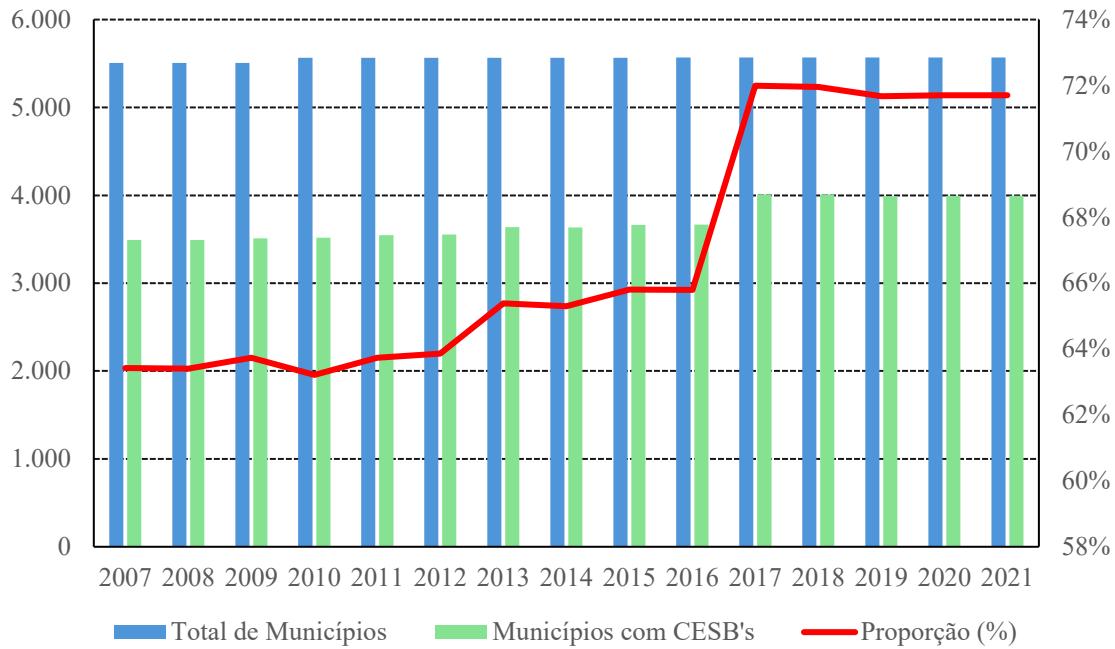
Em relação à coleta de esgoto, é possível constatar por meio da Tabela 16 que a sua malha passou por transformações no período analisado. Em 2007, a malha de redes de coleta de esgoto era de 183.168 km; em 2014, era de 270.512 km; e, em 2021, esse valor chegou a 364.966 km. Ou seja, entre 2007 e 2014, a malha aumentou 47,67%; entre 2014 e 2021, o crescimento foi de 34,91%; e, finalmente, entre os anos de 2007 e 2021, o crescimento da malha foi de 99,23%. Assim, no período, a malha total brasileira de coleta de esgoto cresceu mais do que o dobro.

Considerando as CESBs, a malha de redes de coleta de esgoto em 2007 era de 91.576 km; já em 2014, passou para 126.718 km; e, em 2021, apresentava um comprimento de 208.901 km. Logo, entre 2007 e 2014, houve um crescimento de 38,37%; entre 2014 e 2021, o crescimento foi da ordem de 64,86%; e, entre 2007 e 2021, foi de 128,12%. Portanto, a evolução da malha de esgoto das CESB's acompanhou a tendência de crescimento do setor; contudo, a magnitude do mesmo foi superior nas companhias estaduais, principalmente entre 2014 e 2021 e no total da série (2007 a 2021). Ademais, nota-se também uma maior participação representativa da malha das CESBs no total da malha do setor, passando a ser superior a 50% a partir de 2017.

**Quadro 1 – Companhias estaduais de saneamento básico (CESBs) utilizadas nas análises**

CESBs	Natureza Jurídica	Abrangência
Agência Tocantinense de Saneamento (ATS)		2013-2021
Departamento Estadual de Pavimentação e Saneamento (DEPASA)	Autarquia	2007-2021
Companhia de Saneamento do Tocantins (SANEATINS)	Empresa privada	2007-2021
Copasa Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de Minas Gerais S/A (COPANOR)	Empresa pública	2009-2021
Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR)	Sociedade de economia mista com administração privada / pública	2007-2021
Águas e Esgotos do Piauí S/A (AGESPISA)		
Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN)		
Companhia de Água e Esgoto do Amapá (CAESA)		
Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE)		
Companhia de Águas e Esgotos da Paraíba (CAGEPA)		
Companhia de Águas e Esgotos de Rondônia (CAERD)		
Companhia de Águas e Esgotos de Roraima (CAER)		
Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte (CAERN)		
Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (CAESB)		
Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão (CAEMA)		
Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP)		
Companhia de Saneamento de Alagoas (CASAL)	Sociedade de economia mista com administração pública	2007-2021
Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA)		
Companhia de Saneamento de Sergipe (DESO)		
Companhia de Saneamento do Amazonas (COSAMA)		
Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA)		
Companhia Espírito-Santense de Saneamento (CESAN)		
Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE)		
Companhia Pernambucana de Saneamento (COMPESA)		
Companhia Rio-Grandense de Saneamento (CORSAN)		
Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. (EMBASA)		
Empresa de Saneamento de Mato Grosso do Sul S/A (SANESUL)		
Saneamento de Goiás S/A (SANEAGO)		

**Fonte:** SNIS. Elaboração própria.

**Gráfico 3 – Brasil: evolução da proporção de municípios atendidos por CESBs (2007 a 2021)**

**Fonte:** SINISA. Elaboração própria.

**Tabela 15 – Brasil: evoluções das extensões das malhas de redes de abastecimento de água, segundo o setor e as CESBs (2007 a 2021)**

Anos	Setor (km)	CESBs (km)	Participação das CESBs no Total do Setor (%)
2007	451.381	280.255	62,1
2008	469.441	290.965	62,0
2009	486.208	291.917	60,0
2010	503.512	304.793	60,5
2011	518.494	312.203	60,2
2012	542.491	324.358	59,8
2013	570.498	338.915	59,4
2014	585.751	347.637	59,3
2015	602.291	352.909	58,6
2016	626.234	360.952	57,6
2017	640.136	424.670	66,3
2018	662.418	431.032	65,1
2019	680.185	446.435	65,6
2020	727.068	469.948	64,6
2021	753.106	487.949	64,8

**Fonte:** SINISA. Elaboração própria.

Para finalizar as análises, é interessante analisar um indicativo da qualidade dos serviços prestados, usa-se a quantidade de interrupções prolongadas. Nessa linha, cabe apontar que a qualidade do abastecimento de água é diretamente ligada ao fornecimento contínuo deste.

A regularidade da operação dos sistemas tem relação direta com a qualidade da prestação do serviço de abastecimento de água. De forma geral, a regularidade está sujeita a dois fatores adversos: (1) paralisações, que provocam interrupção do fornecimento em situações como queda de energia e necessidade de reparos; e (2) interrupções sistemáticas, que resultam em racionamento ou rodízio do abastecimento

por fatores como dificuldade de produção de água, manobras no sistema e subdimensionamento das infraestruturas de distribuição. (SNIS, 2021, p. 45).

**Tabela 16 – Brasil: evoluções das extensões das malhas de redes de coleta de esgoto, segundo o setor e as CESBs (2007 a 2021)**

Anos	Setor (km)	CESBs (km)	Participação das CESBs no Total do Setor (%)
2007	183.186	91.576	50,0
2008	191.946	95.522	49,8
2009	208.654	97.988	47,0
2010	220.024	105.95	48,2
2011	231.352	109.412	47,3
2012	247.761	115.220	46,5
2013	266.714	120.955	45,4
2014	270.517	126.718	46,8
2015	283.893	130.941	46,1
2016	303.021	135.019	44,6
2017	312.699	175.099	56,0
2018	325.477	181.831	55,9
2019	354.248	191.929	54,2
2020	362.34	202.177	55,8
2021	364.966	208.901	57,2

**Fonte:** SINISA. Elaboração própria.

Conforme o Gráfico 4, em 2007, foram registradas 56,60 mil interrupções prolongadas no setor como um todo; 112,75 mil em 2014; e 376,57 mil em 2021. Portanto, entre 2007 e 2014, houve um aumento de aproximadamente 50% das interrupções sistêmicas dos serviços de abastecimento de água; de 2014 a 2021, de 233,99%; e de 2007 a 2021, de 577,28%<sup>2</sup>. No caso específico das CESBs, em 2007, foram registradas 38,63 mil interrupções sistemáticas; em 2014, 45,57 mil; e em 2021, 327,4 mil. Logo, de 2007 a 2014, ocorreu um aumento de 17,95% e, entre 2014 e 2021, de 747,53%. Assim, o problema nas companhias estaduais seguiu a tendência de pioro do setor, mas de forma mais acentuada; ou seja, os crescimentos das interrupções foram maiores nelas. Ademais, consistentemente, as CESBs correspondem a uma parcela bastante representativa do problema no setor como um todo (na média, 63% do total).

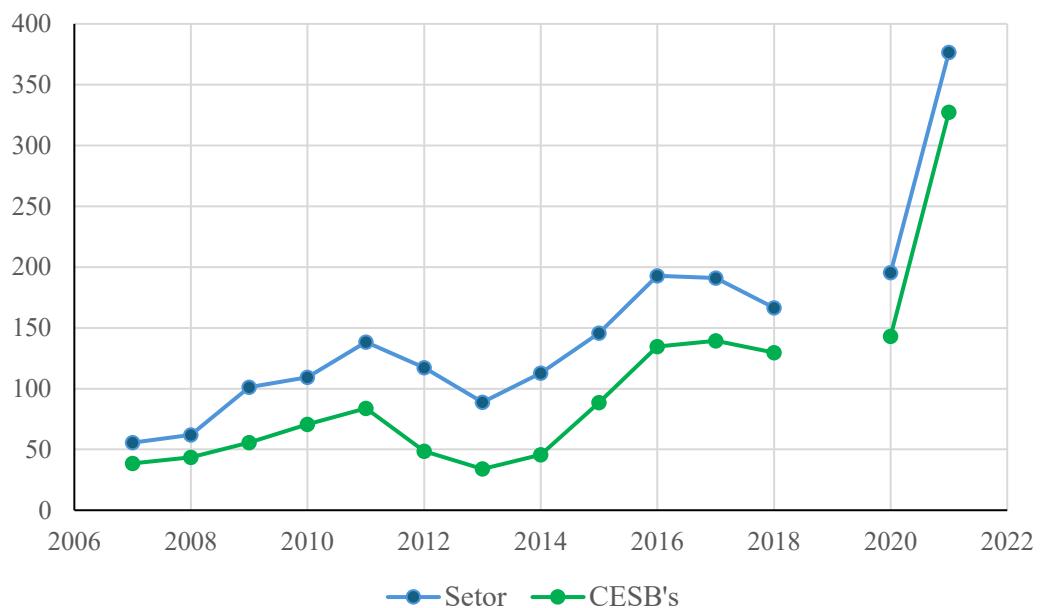
### 3.4 Impactos do Teto de Gastos nos investimentos das CESBs

Na seção anterior, dois fatos observados divergem quanto a conclusões sobre impactos

<sup>2</sup> Em 2019, há muitos *outliers*; ou seja, dados bem distantes das médias dos outros anos – ou seja, comportamento claramente discrepante em relação à série histórica. Por isso, evitar distorções interpretativas, os dados de 2019 não constam no Gráfico 4. Segue-se, então, recomendação da literatura estatística, segundo a qual os chamados *outliers* correspondem a observações que se distanciam significativamente da distribuição dos demais dados, podendo provocar vieses e comprometer a validade de inferências (Caliendo e Kopeinig, 2005).

do Teto de Gastos sobre as CESBs: i) por um lado, após 2016, houve expansões das extensões das redes de abastecimento de água e de coleta de esgoto, o que sinalizaria crescimento dos investimentos em avanço dos níveis de atendimento; e, ii) por outro lado, as interrupções aumentaram – o que pode decorrer de reduções nos investimentos em manutenção e qualidade dos serviços. Assim, para conclusões mais claras, é interessante averiguar especificamente os investimentos, por meio de dados também disponibilizados pelo SINISA. O Quadro 2 mostra as variáveis coletadas para isso, abrangendo os somatórios dos investimentos em água e esgoto. Estas correspondem aos investimentos realizados pelos prestadores com recursos próprio, não onerosos, *grosso modo*, aqueles que não precisam ser devolvidos (“pagos”), como doações e transferências diretas dos governos federal, originados do Orçamento Geral da União (OGU) e estaduais, e onerosos, de empréstimos e financiamentos (Buarque, 2004; Vieira, 2012).

**Gráfico 4 – Brasil: evoluções das interrupções prolongadas, segundo o setor e as CESBs (2007 a 2021)**



**Fonte:** SINISA. Elaboração própria.

**Quadro 2 – Variáveis de investimentos analisadas**

Variáveis
Investimentos com recursos próprios realizados pelo prestador de serviços (A)
Investimentos com recursos onerosos realizados pelo prestador de serviços (B)
Investimentos com recursos não onerosos realizados pelo prestador de serviços (C)
Investimentos totais realizados pelo prestador de serviços (A + B + C)

**Fonte:** SINISA. Elaboração própria.

Como os dados são em valores monetários, os quais sofrem variações inflacionárias com o decorrer dos anos, é necessário eliminar o efeito dessas variações. Por isso, realiza-se um

processo de deflacionamento para conversão a valores (R\$) de 2022 utilizando como o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do IBGE. A Tabela 17 expõe os deflatores utilizados<sup>3</sup>.

Para as análises, opta-se pela agregação dos valores em relação à natureza jurídica das CESBs. Conforme o Quadro 1, as naturezas jurídicas são: i) autarquia; ii) empresa privada; iii) empresa pública; iv) sociedade de economia mista com administração pública; e v) sociedade de economia mista com administração privada. Ademais, após a referida agregação, realiza-se uma segunda em: a) serviços públicos (autarquia, empresa pública e sociedade de economia mista com administração pública); e b) serviços privados (empresa privada e sociedade de economia mista com administração privada). Assim, são possíveis avaliações que comparam governanças públicas de provisão de serviços de saneamento básico e governanças privadas<sup>4</sup>.

**Tabela 17 – IPCA: variação (%) e deflator para os anos de 2007 a 2022 (ano base = 2022)**

Anos	IPCA	Variações (%)	Deflatores
2007	4,46	1,044	0,42187717
2008	5,90	1,059	0,44676793
2009	4,31	1,043	0,46602362
2010	5,91	1,059	0,49356562
2011	6,50	1,065	0,52564739
2012	5,84	1,058	0,55634519
2013	5,91	1,059	0,58922519
2014	6,41	1,064	0,62699453
2015	10,67	1,106	0,69389485
2016	6,29	1,063	0,73754083
2017	2,95	1,029	0,75929829
2018	3,75	1,037	0,78777197
2019	4,31	1,043	0,82172494
2020	4,52	1,045	0,85886691
2021	10,06	1,100	0,94526892
2022	5,79	1,057	1,00000000

**Fonte:** IBGE. Elaboração própria.

Iniciando as análises, a Tabela 18 mostra as evoluções, de 2007 a 2021, dos investimentos totais realizados pelas CESBs públicas e privadas. Em 2007, os investimentos realizados pelas

<sup>3</sup> A correção monetária é feita seguindo as equações (4) a (6), que são aplicadas nesta ordem.

$$Vl_t = \left( \frac{IPCA_t}{100} \right) + 1 \quad (4)$$

$$Df_t = \frac{Df_{t-1}}{Vl_{t-1}} \quad (5)$$

$$Vd = \frac{V}{Df_t} \quad (6)$$

sendo:  $Vl_t$  o valor da variação do índice no ano  $t$ ;  $IPCA_t$  o valor do IPCA no ano  $t$ ;  $Df_t$  o deflator para o ano  $t$ ;  $Df_{t-1}$  o deflator no ano  $t - 1$ ;  $Vl_{t-1}$  o valor da variação do índice no ano  $t - 1$ ;  $Vd$ , o valor corrigido pela inflação;  $V$ . Parte dos resultados destes cálculos é apresentada na Tabela 17.

<sup>4</sup> Como já apontado, a SANEPAR, a partir do ano de 2017, foi estatizada, passando de sociedade de economia mista com administração privada para sociedade de economia mista com administração pública. Tal mudança é considerada nas agregações, ao longo do tempo, em serviços públicos e serviços privados.

CESBs públicas foram de R\$ 3,6 bilhões; pelas privadas, R\$ 50,4 milhões. Em 2014, as públicas investiram R\$ 7,4 bilhões e as privadas R\$ 1,6 bilhão. Em 2021, as públicas investiram R\$ 7,3 bilhões e as privadas R\$ 276,8 milhões. Ressalta-se que os maiores investimentos das públicas, no total, decorrem deste grupo possuir mais companhias estaduais e, assim, maior cobertura.

Em termos de variações percentuais, os investimentos anuais totais das CESBs públicas cresceram 60% de 2007 a 2015; já de 2016 a 2021, cresceram menos, na ordem de 40%. Nas CESBs privadas, de 2007 a 2015, os investimentos anuais em quase 2.700%; enquanto de 2016 a 2021, caíram em aproximadamente 77%. Ademais, na média, os investimentos totais anuais das companhias estaduais públicas foram maiores após a adoção do Teto de Gastos. Por outro lado, os investimentos médios das CESBs privadas foram menores depois deste instrumento.

Ainda na Tabela 18, nota-se que, em termos *per capita*, os investimentos médios anuais realizados pelas CESBs públicas e privadas antes do Teto dos Gastos não diferiam, sendo em torno de R\$ 48 e R\$ 49. Após a instituição deste mecanismo, os investimentos médios anuais *per capita* não alteraram muito nas CESBs públicas (queda de pouco mais de R\$ 1), mas, nas CESBs privadas, eles aumentaram, na média, mais de 200%. Ressalta-se, ainda, que, de 2007 a 2015, nas CESBs públicas, os investimentos *per capita* aumentaram 41,73%; nas privadas, aproximadamente 2.458%. Já entre 2016 e 2021, nas CESBs públicas, os investimentos anuais *per capita* em saneamento básico cresceram menos do que no período anterior (26,82%) e do que nas privadas (94%), nestas, o crescimento também foi inferior ao do período anterior.

**Tabela 18 – Brasil: evoluções dos investimentos totais anuais realizados pelas CESBs (R\$ de 2022), segundo a vigência do Teto de Gastos e as governanças da provisão (2007 a 2021)**

Teto de Gastos	Anos/Períodos	Serviços Públicos		Serviços Privados	
		Investimentos	Investimentos <i>per capita</i>	Investimentos	Investimentos <i>per capita</i>
Não	2007	3.666.534.100,38	32,16	50.428.536,19	5,08
	2008	4.685.572.399,21	40,20	55.769.428,21	5,62
	2009	7.159.412.552,13	58,48	90.199.695,81	8,49
	2010	7.374.508.559,54	63,28	101.182.200,14	9,95
	2011	5.125.884.720,49	42,40	118.865.516,50	12,06
	2012	5.518.847.660,79	44,37	989.721.230,91	97,90
	2013	6.892.135.030,51	53,07	154.507.263,30	15,02
	2014	7.449.838.751,35	59,17	1.640.060.002,78	148,70
	2015	5.877.241.105,36	45,58	1.413.316.249,84	129,96
	<b>Média 2007-2015</b>	<b>5.972.219.431,08</b>	<b>48,75</b>	<b>512.672.235,96</b>	<b>48,09</b>
Sim	2016	5.229.308.599,48	40,27	1.188.951.818,10	113,93
	2017	6.556.816.790,08	46,89	111.847.279,43	114,86
	2018	7.172.306.144,82	51,41	149.656.508,84	136,44
	2019	7.878.180.764,67	53,99	193.208.562,87	192,61
	2020	6.124.878.181,10	41,92	174.343.988,50	139,37
	2021	7.357.639.173,45	51,07	276.873.155,44	220,97
	<b>Média 2016-2021</b>	<b>6.719.854.942,27</b>	<b>47,59</b>	<b>349.146.885,53</b>	<b>153,03</b>

**Fontes:** IBGE e SINISA. Elaboração própria.

Considerando as quantidades distintas de companhias estaduais nos grupos de públicas e privadas, os investimentos *per capita* são mais adequados para avaliar possíveis efeitos do Teto de Gastos, o que é sugerido pela Tabela 18 é que este mecanismo não teria reduzido, na média anual e *per capita*, os investimentos das CESBs públicas; contudo, pode ter inviabilizado que elas atingissem os maiores níveis de investimentos atingidos pelas privadas entre 2016 e 2021.

Para fundamentar melhor estas inferências, parte-se para as análises dos investimentos de acordo com as fontes dos recursos, logo, conforme a Tabela 19, de 2007 e 2015, os investimentos totais anuais com recursos próprios das CESBs públicas cresceram 62,64% e os investimentos anuais *per capita* 43,8%. Nas privadas, os investimentos anuais totais cresceram 1.255,7% e os *per capita* 1.138%. De 2016 a 2021, os investimentos com recursos próprios anuais totais e *per capita* das públicas cresceram menos do que no período anterior, 45% e 31%, respectivamente. Nas privadas no último período, os investimentos anuais totais com recursos próprios caíram 70,7% e os *per capita* cresceram 143,7%, ou seja, bem menos do que no período anterior.

**Tabela 19 – Brasil: evoluções dos investimentos anuais realizados pelas CESBs com recursos próprios (R\$ de 2022), segundo a vigência do Teto de Gastos e as governanças da provisão (2007 a 2021)**

<b>Teto de Gastos</b>	<b>Anos/Períodos</b>	<b>Serviços Públicos</b>		<b>Serviços Privados</b>	
		<b>Investimentos</b>	<b>Investimentos <i>per capita</i></b>	<b>Investimentos</b>	<b>Investimentos <i>per capita</i></b>
Não	2007	1.681.315.643,34	14,75	47.070.914,33	4,74
	2008	1.559.471.538,96	13,38	41.109.213,01	4,14
	2009	2.391.672.999,58	19,54	55.936.993,35	5,27
	2010	2.457.342.495,55	21,08	72.816.102,13	7,16
	2011	1.937.366.440,44	16,02	90.712.586,28	9,20
	2012	2.161.836.406,00	17,38	574.013.359,99	56,78
	2013	3.165.948.425,36	24,38	154.507.263,30	15,02
	2014	3.004.334.215,09	23,86	826.685.841,26	74,95
	2015	2.734.592.514,34	21,21	638.145.730,36	58,68
	<b>Média 2007-2015</b>	<b>2.343.764.519,85</b>	<b>19,07</b>	<b>277.888.667,11</b>	<b>26,22</b>
Sim	2016	2.949.023.401,78	22,71	330.196.503,38	31,64
	2017	3.525.908.459,93	25,22	46.306.939,34	47,55
	2018	3.371.902.129,55	24,17	80.281.151,49	73,19
	2019	5.204.876.628,00	35,67	87.984.832,78	87,71
	2020	4.034.442.925,27	27,61	84.195.376,53	67,31
	2021	4.280.479.177,10	29,71	96.602.325,13	77,10
	<b>Média 2016-2021</b>	<b>3.894.438.786,94</b>	<b>27,52</b>	<b>120.927.854,78</b>	<b>64,08</b>

**Fontes:** IBGE e SINISA. Elaboração própria.

Antes do Teto de Gastos, os investimentos anuais *per capita* com recursos próprios das CESBs públicas, na média, eram R\$ 19,07, aumentando em quase R\$ 8 após o instrumento (R\$ 27,52). Já nas CESBs privadas, antes do Teto de Gastos, os investimentos anuais *per capita* com recursos próprios das CESBs privadas, na média, eram R\$ 26,22, crescendo em quase

R\$38 após o instrumento (R\$ 64,08). Assim, é possível cogitar que uma consequência do Teto de Gastos tenha sido estimular o aumento dos investimentos das CESBs com recursos próprios.

A Tabela 20, por sua vez, apresenta as evoluções dos investimentos anuais, de 2007 a 2021, realizados pelas CESBs (públicas e privadas) com recursos onerosos. Nota-se que antes da implementação do Teto de Gastos (2007-2015), os investimentos médios anuais *per capita* com recursos onerosos das CESBs públicas eram de R\$ 14,00; após o instrumento fiscal (2016-2021), passaram para R\$ 11,88, ou seja, um decréscimo médio de 15%. Nas privadas, os investimentos médios anuais *per capita* com recursos onerosos eram de R\$ 22,92 antes do Teto de Gatos e, após este, de R\$ 88,61, ou seja, crescimento médio de 286%, assim, o instrumento parece ter estimulado os investimentos com recursos onerosos das CESBs públicas.

**Tabela 20 – Brasil: evoluções dos investimentos anuais realizados pelas CESBs com recursos onerosos (R\$ de 2022), segundo a vigência do Teto de Gastos e as governanças da provisão (2007 a 2021)**

Teto de Gastos	Anos/Períodos	Serviços Públicos		Serviços Privados	
		Investimentos	Investimentos <i>per capita</i>	Investimentos	Investimentos <i>per capita</i>
Não	2007	1.185.610.738,29	10,40	103.280.392,80	10,40
	2008	1.765.602.229,88	15,15	14.660.215,20	1,48
	2009	1.983.933.754,55	16,21	34.262.702,45	3,23
	2010	2.010.561.764,84	17,25	28.366.098,01	2,79
	2011	1.239.384.054,86	10,25	28.152.930,21	2,86
	2012	1.722.521.644,03	13,85	375.630.217,94	37,15
	2013	2.007.434.765,02	15,46	159.024.219,12	15,46
	2014	1.913.421.613,05	15,20	751.801.627,41	68,16
	2015	1.576.458.505,47	12,23	704.583.875,77	64,79
	<b>Média 2007-2015</b>	<b>1.711.658.785,55</b>	<b>14,00</b>	<b>244.418.030,99</b>	<b>22,92</b>
Sim	2016	1.156.356.987,60	8,91	837.887.900,69	80,29
	2017	1.442.734.720,82	10,32	65.540.340,09	67,31
	2018	2.385.999.545,93	17,10	69.375.357,35	63,25
	2019	1.457.366.998,55	9,99	105.223.730,08	104,90
	2020	1.399.633.569,44	9,58	90.148.611,97	72,07
	2021	2.212.694.695,38	15,36	180.270.830,30	143,88
	<b>Média 2016-2021</b>	<b>1.675.797.752,95</b>	<b>11,88</b>	<b>224.741.128,41</b>	<b>88,61</b>

**Fontes:** IBGE e SINISA. Elaboração própria.

Finalmente, a Tabela 21 mostra as evoluções, de 2007 a 2021, dos investimentos anuais realizados pelas CESBs (públicas e privadas) com recursos não onerosos, o primeiro destaque é que as privadas não contaram com recursos desta fonte em 10 dos 15 anos analisados, sendo que, após o Teto de Gastos, apenas no ano de sua implementação elas receberam recursos não onerosos para investimentos, o que faz com que, na média, os recursos recebidos sejam menores após o instrumento fiscal, por outro lado, as públicas contaram com esta fonte em todos os anos. Anteriormente ao Teto de Gastos (2007-2015), os investimentos médios anuais *per capita* das públicas com recursos não onerosos foi de R\$ 15,68; após (2016-2021), reduziu R\$ 8,20, ou

seja, queda média de 47,7%, isto pode decorrer do controle dos gastos da União e dos estados, fazendo com que eles reduzissem os recursos onerosos repassados às CESBs.

**Tabela 21 – Brasil: evoluções dos investimentos anuais realizados pelas CESBs com recursos não onerosos (R\$ de 2022), segundo a vigência do Teto de Gastos e as governanças da provisão (2007 a 2021)**

Teto de Gastos	Anos/Períodos	Serviços Públicos		Serviços Privados	
		Investimentos	Investimentos <i>per capita</i>	Investimentos	Investimentos <i>per capita</i>
Não	2007	799.607.718,75	7,01	3.357.621,86	0,34
	2008	1.360.498.630,36	11,67	0,00	0,00
	2009	2.783.805.797,99	22,74	0,00	0,00
	2010	2.906.604.299,15	24,94	0,00	0,00
	2011	1.949.134.225,20	16,12	0,00	0,00
	2012	1.634.489.610,77	13,14	40.077.652,98	3,96
	2013	1.718.751.840,13	13,23	0,00	0,00
	2014	2.532.082.923,21	20,11	61.572.534,10	5,58
	2015	1.566.190.085,55	12,15	70.586.643,72	6,49
<b>Média 2007-2015</b>		<b>1.916.796.125,68</b>	<b>15,68</b>	<b>19.510.494,74</b>	<b>1,82</b>
Sim	2016	1.123.928.210,11	8,66	20.867.414,03	2,00
	2017	1.588.173.609,33	11,36	0,00	0,00
	2018	1.414.404.469,33	10,14	0,00	0,00
	2019	1.215.937.138,12	8,33	0,00	0,00
	2020	690.801.686,38	4,73	0,00	0,00
	2021	864.465.300,97	6,00	0,00	0,00
<b>Média 2016-2021</b>		<b>1.149.618.402,37</b>	<b>8,20</b>	<b>3.477.902,34</b>	<b>0,33</b>

**Fontes:** IBGE e SINISA. Elaboração própria.

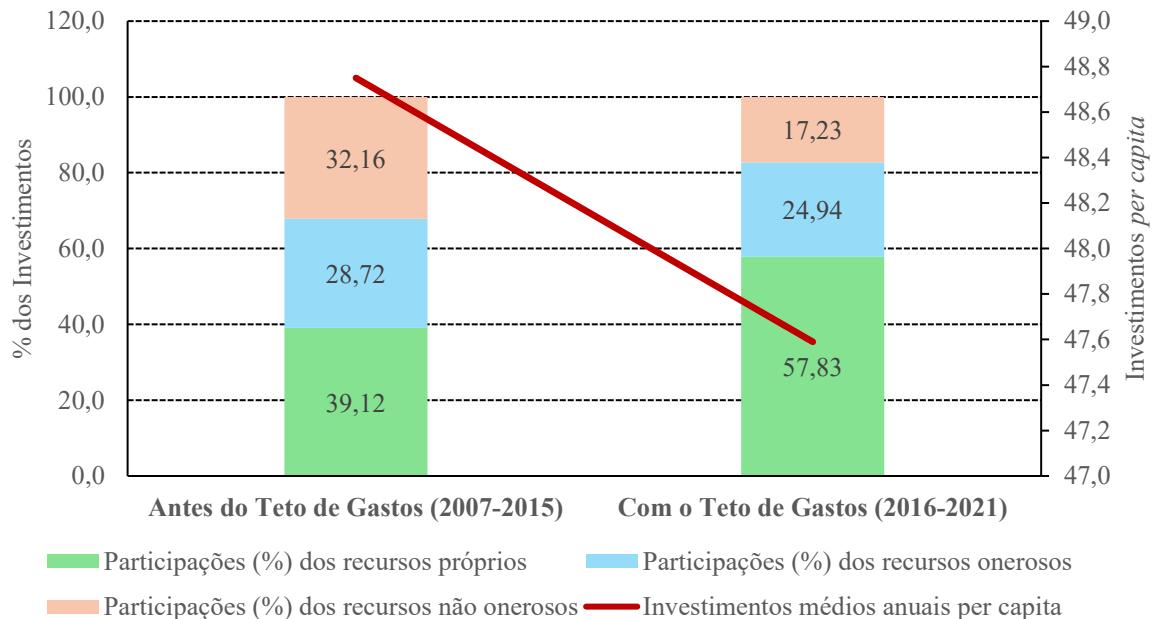
### 3.5 Síntese das evidências e discussões

O Gráfico 5 sintetiza e complementa as evidências encontradas sobre impactos do Teto de Gastos nos investimentos das estatais brasileiras do setor de saneamento básico. Em termos de médias anuais *per capita*, os investimentos das CESBs públicas sofreram uma redução após a implementação do Teto de Gastos Embora não muito acentuada (da ordem de R\$ 1,16 *per capita* (queda média de aproximadamente 2,38%)), é possível que tal redução tenha impactado o alcance das metas legais estabelecidas de universalização dos atendimentos até 2033 (Brasil, 2020). Porém, a queda de investimentos parece não ter afetado muito no avanço das extensões das redes de abastecimento de água e coleta de esgoto, conforme os indícios das Tabelas 15 e 16, respectivamente, mas sim a qualidade dos serviços (interrupções), segundo o Gráfico 4.

Ainda baseando-se no Gráfico 5, deve-se ressaltar que a principal consequência da EC nº 95/2016 para as estatais prestadoras de serviços de saneamento básico foi a reconfiguração da composição do financiamento. Isto porque, ao controlar os gastos dos entes da federação, as

transferências de recursos não onerosos destes às CESBs caíram, as estimulando para a maior dependência de mecanismos de mercado: i) geração de caixa via tarifas (recursos próprios); e ii) captação de dívida (recursos onerosos), aproximou-se, assim, o setor à lógica mais privada.

**Gráfico 5 – CESBs públicas: investimentos médios anuais per capita (R\$ de 2022) e participações (%) das fontes de recursos nos investimentos, antes (2007-2015) e com o Teto de Gastos (2016-2021)**



**Fontes:** IBGE e SINISA. Elaboração própria.

Assim, a transição imposta pelo regime fiscal gerou desafios significativos para as metas de universalização dos serviços, a maior dependência da arrecadação tarifária para financiar a expansão cria um forte viés de investimento em favor de áreas urbanas e de maior renda, onde a recuperação de custos é mais provável. Em contrapartida, áreas rurais, periferias e municípios de baixa renda, que apresentam os maiores déficits de cobertura (Saiani, 2012), tornam-se menos atrativos para o investimento, de modo que a expansão para essas localidades muitas vezes exige subsídios/recursos não onerosos que a lógica puramente comercial não comporta.

Apesar da existência de instrumentos de focalização das ações em áreas mais carentes, observa-se que os investimentos federais não dialogaram com o perfil dos *déficits* dos serviços de saneamento. A lógica de alocação dos recursos parece ter privilegiado critérios político-institucionais e a capacidade de endividamento dos tomadores, em detrimento das necessidades sociais (Borja, 2014, p. 120).

Ademais, a maior necessidade de endividamento (investimentos onerosos) submete mais as CESBs públicas à volatilidade dos mercados de crédito e às restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal aos entes subnacionais. Isso adiciona uma camada de risco financeiro e de constrangimento legal que anteriormente ao Teto de Gastos era, ao menos parcialmente,

mitigada pelo fluxo de recursos federais. Assim, o desafio do federalismo brasileiro, no qual muitos municípios não possuem capacidade técnica ou financeira para assumir os serviços, é agravado pela retirada do suporte financeiro da União, que desempenhava papel equalizador.

No saneamento básico, a autonomia financeira e a capacidade técnica das municipalidades ainda se mostram insuficientes para cooperar com o governo central, que responde pela maior parte do esforço fiscal para investimentos em infraestrutura. Logo, um dos grandes desafios ao federalismo brasileiro é a efetivação da cooperação entre os entes (Rocha Neto, 2022, p. 8).

Essa situação culmina em um paradoxo de política pública, ao mesmo tempo em que a Lei Federal nº 14.026 de 2020, o Novo Marco Legal do Saneamento (Brasil, 2020), ratificou metas ambiciosas para a universalização dos atendimentos aos serviços até 2033, a principal regra macroeconômica do país eliminou um dos instrumentos financeiros mais importantes para o cumprimento dessas metas. Evidencia-se, assim, uma profunda incoerência entre a ambição setorial e a estratégia fiscal do país, uma vez que o Teto de Gastos, ao limitar os dispêndios, pode gerar gargalos que afetam a eficiência e o bem-estar da economia (Saraiva et al., 2018). A lógica do Teto de Gastos foi abandonada em 2023, mas pode ter tido, então, efeitos no setor.

Ressalta-se, ainda, que o Teto de Gastos pode ter atuado como um catalisador para a mudança na lógica de financiamento do setor, pois o modelo tradicional das CESBs, herdeiro do PLANASA, era híbrido, combinando a lógica comercial da tarifa com a lógica de política pública dos subsídios estatais para alcançar objetivos sociais. Assim, ao reduzir o componente de subsídio, a EC nº 95/2016 forçou as companhias estatais a operarem sob uma racionalidade mais próxima à de mercado, onde a viabilidade econômico-financeira se sobrepõe ao mandato de serviço público universal. Tal transformação, imposta pela restrição fiscal, comprometeu a capacidade do setor estatal de cumprir a meta da universalização e fortaleceu o argumento de que modelos alternativos de financiamento, incluindo maior participação privada, são a única saída para um setor que o Estado se tornou estruturalmente incapaz de financiar em larga escala. Argumentos estes que influenciaram determinações do Novo Marco do Setor de 2020.

## IV – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente monografia dedicou-se a investigar uma das tensões centrais da economia política brasileira contemporânea: o conflito distributivo entre a necessidade de ajuste fiscal e a urgência da expansão da infraestrutura social, assim, o objetivo central foi analisar os impactos da Emenda Constitucional nº 95/2016, o Teto de Gastos, sobre os investimentos realizados pelas Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), no período compreendido entre 2007 e 2021. Desse modo, a relevância deste estudo reside na centralidade dessas companhias para a garantia de direitos fundamentais — sendo elas responsáveis pelo atendimento de cerca de 74% da população brasileira — e na singularidade do experimento fiscal realizado pelo Brasil, que impôs à administração pública um dos regimes de austeridade mais rígidos do mundo.

Ao longo do desenvolvimento deste trabalho, buscou-se responder à hipótese de que a vigência do Teto de Gastos estaria diretamente associada a uma retração e a uma reconfiguração dos investimentos no setor de saneamento, dada a dependência histórica desse segmento em relação ao financiamento federal. Para tanto, a pesquisa percorreu um caminho que partiu da análise macroeconômica da trajetória fiscal brasileira (Capítulo 2), avançou para a caracterização estrutural do setor de saneamento (Capítulo 3) e culminou na análise empírica dos dados de investimento das CESBs.

A análise desenvolvida no segundo capítulo permitiu constatar que a crise fiscal iniciada em 2014 não foi apenas um desequilíbrio conjuntural, mas o estopim para uma profunda ruptura no pacto federativo e na lógica de atuação do Estado brasileiro. Logo, a transição do modelo de metas de superávit primário para o Novo Regime Fiscal (NRF) representou uma mudança de paradigma, visto que ao congelar o crescimento real das despesas primárias da União por até vinte anos, a EC 95/2016 ignorou a dinâmica demográfica e a demanda crescente por serviços públicos, impondo uma lógica de "soma zero" ao orçamento federal.

Ficou evidenciado que, em um orçamento caracterizado por uma rigidez extrema, onde despesas obrigatórias, como previdência e folha de pagamento, possuem proteção constitucional e crescimento vegetativo, o teto global forçou o ajuste a recair desproporcionalmente sobre as despesas discricionárias. Assim, a literatura econômica revisitada e os dados fiscais apresentados confirmaram que o investimento público se tornou a

principal variável de ajuste fiscal no Brasil pós-2016, a retração estrutural da capacidade de investimento da União, que declinou consistentemente ano após ano sob a vigência da regra, não foi um efeito colateral acidental, mas uma consequência previsível e aritmética do desenho institucional do Teto.

Essa asfixia orçamentária federal gerou externalidades negativas que transbordaram para os entes subnacionais, o estudo demonstrou que a União, ao se retirar do papel de financiadora e indutora do desenvolvimento urbano, transferiu pressões de demanda para estados e municípios que, muitas vezes, carecem de capacidade fiscal para absorvê-las. Logo, criou-se, assim, um vácuo de coordenação e financiamento em setores que, como o saneamento básico, são intensivos em capital, possuem longos prazos de maturação e dependem de subsídios cruzados para serem viáveis em regiões de menor renda.

Ao adentrar a análise específica do setor de saneamento no terceiro capítulo, a pesquisa corroborou a hipótese central, mas com nuances que merecem destaque detalhado. A análise dos dados agregados revelou que o impacto do Teto de Gastos não se deu de forma homogênea sobre todas as fontes de recursos, mas atingiu de forma cirúrgica o mecanismo de fomento federal.

A evidência mais contundente encontrada foi o colapso das transferências de recursos não onerosos, assim, no período anterior ao Teto (2007-2015), esses recursos (oriundos do Orçamento Geral da União (OGU) e fundamentais para obras estruturantes em áreas vulneráveis) apresentavam uma média anual *per capita* de R\$ 15,68. No período de vigência do Teto (2016-2021), essa média despencou para R\$ 8,20, representando uma retração de aproximadamente 47,7%. Esse dado não é apenas uma estatística financeira; ele representa a retirada do Estado federal de seu papel equalizador nas desigualdades regionais de acesso à água e esgoto.

Diante da escassez de recursos a fundo perdido, as CESBs foram compelidas a uma reengenharia financeira forçada. O estudo identificou um crescimento substancial na utilização de recursos onerosos (operações de crédito), cuja média anual *per capita* saltou de R\$ 26,22 para R\$ 64,08 entre os dois períodos analisados. Esse movimento indica que as companhias estaduais buscaram compensar a ausência de repasses federais através do endividamento. Embora essa estratégia tenha permitido a manutenção de certos níveis de investimento no curto prazo, ela introduz riscos de sustentabilidade financeira a longo prazo, expondo empresas públicas e, em última instância, os tesouros estaduais, à volatilidade dos mercados de crédito e às taxas de juros.

Paralelamente, observou-se um aumento na dependência de recursos próprios, gerados

via tarifas. Se, por um lado, isso pode denotar uma busca por eficiência operacional, por outro, em um setor de monopólio natural de serviço essencial, o financiamento via tarifa tem limites sociais claros. A exclusão dos subsídios federais tende a pressionar as tarifas para cima, onerando desproporcionalmente as camadas mais pobres da população e comprometendo a modicidade tarifária, princípio basilar do saneamento.

A análise comparativa entre as CESBs (públicas) e os prestadores privados ofereceu *insights* valiosos sobre a dinâmica do setor sob restrição fiscal. Enquanto as companhias públicas mantiveram, mesmo que com dificuldades, um patamar de investimento *per capita* relativamente estável (com leve queda), o setor privado apresentou comportamento volátil e, em termos absolutos, ainda incapaz de substituir o volume de capital aportado pelo Estado.

Mais importante do que o volume, contudo, é a lógica de alocação. A pesquisa evidenciou que a retirada dos recursos não onerosos empurra o setor de saneamento, historicamente híbrido, para uma lógica puramente mercantil. Assim, sem o *funding* federal para obras "a fundo perdido", os investimentos tendem a se concentrar onde há capacidade de pagamento (áreas urbanas, densas e de renda média/alta), negligenciando periferias, áreas rurais e municípios pequenos, onde a operação é deficitária e o retorno sobre o capital é baixo ou inexistente.

Esse cenário revela uma profunda contradição, ou um paradoxo de política pública, no período recente. Em 2020, o Brasil aprovou o Novo Marco Legal do Saneamento (Lei nº 14.026/2020), estabelecendo metas ambiciosas e obrigatórias de universalização até 2033. Contudo, a principal regra macroeconômica vigente no mesmo período (o Teto de Gastos) desmantelou os instrumentos financeiros necessários para viabilizar essa universalização em regiões não rentáveis. Exigiu-se a universalização por lei, enquanto se proibia, por regra fiscal, o gasto necessário para alcançá-la nas áreas mais carentes.

A deterioração dos indicadores de qualidade, notadamente o aumento expressivo das interrupções sistêmicas de abastecimento de água, serve como um alerta de que o subfinanciamento já produz efeitos palpáveis na precarização do serviço entregue ao cidadão. O "ajuste" nas contas públicas cobrou seu preço na torneira seca do consumidor, evidenciando que a eficiência financeira do Estado não pode ser dissociada da eficácia social de suas prestações.

Em síntese, esta monografia permite concluir que o Teto de Gastos atuou como um mecanismo de inibição estrutural do desenvolvimento do setor de saneamento básico no Brasil. A política de austeridade não foi neutra; ela alterou a composição do financiamento, fragilizou o pacto federativo ao sobrecarregar estados e municípios, e impôs uma lógica financeira que pode ser incompatível com a universalização equânime do acesso.

O saneamento básico, por suas características de externalidade positiva na saúde pública e no meio ambiente, exige um horizonte de planejamento e uma estabilidade de fluxo de recursos que são incompatíveis com a volatilidade gerada por regras fiscais pró-cíclicas ou excessivamente rígidas. A experiência do período 2016-2021 demonstra que apostar na substituição do investimento público pelo privado, ou na capacidade de endividamento infinito das estatais, sem o suporte de políticas de fomento da União, é uma estratégia insuficiente para resolver o déficit histórico do país.

Para o futuro, com a revogação do Teto de Gastos em 2023 e a implementação de um novo arcabouço fiscal, abre-se uma janela de oportunidade para repensar o modelo de financiamento do setor. A retomada do investimento público federal não deve ser vista como um gasto concorrente com a responsabilidade fiscal, mas como um aporte necessário para destravar gargalos de desenvolvimento que o mercado, por si só, não solucionará.

Sugere-se, para agendas de pesquisa futuras, o monitoramento dos efeitos de longo prazo do endividamento contraído pelas CESBs durante a vigência do Teto, bem como a análise de como o novo regime fiscal pós-2023 dialogará com as metas de 2033. Resta evidente que, sem o retorno do Estado federal como financiador de última instância para as áreas vulneráveis, a universalização do saneamento corre o risco de se tornar uma modernização excludente: serviços de ponta para quem pode pagar, e precarização contínua para quem depende da solidariedade do orçamento público.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS ESTADUAIS DE SANEAMENTO (AESBE). **Quais os impactos da reforma tributária (PEC 45/19) no setor de saneamento básico? Simulações para as Companhias Estaduais de Saneamento Básico.** Brasília: AESBE, 2023. (Série Universalizar – Estudos, v. 5). Disponível em: <https://aesbe.org.br/wp-content/uploads/2023/09/Serie-Universalizar-Estudos-Vol.-5.pdf>. Acesso em: 04/05/2024

BARAT, Josef. O financiamento da infraestrutura urbana: os impasses, as perspectivas institucionais, as perspectivas financeiras. In: IPEA. **Infraestrutura:** perspectivas de reorganização (financiamento). Brasília: IPEA, 1998. Disponível em: <https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/argumentos/article/view/215>. Acesso em: 10/10/2024.

BORJA, Patrícia Campos. Política pública de saneamento básico: uma análise da recente experiência brasileira. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 23, n. 2, p. 432-447, jun. 2014. <https://doi.org/10.1590/S0104-12902014000200007>

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 04/05/2024.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, p. 2, 16 dez. 2016. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 10/07/2025.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, p. 8269, 22 jun. 1993. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 10/07/2025.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, p. 3, 8 jan. 2007. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm). Acesso em: 10/07/2025.

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000 [...]. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, p. 1, 16 jul. 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2020/lei/L14026.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/L14026.htm). Acesso em 10/07/2025.

COSTA, Eduardo Carone. Convênio de cooperação e contrato de programa: posicionamento acerca da necessidade de autorização legislativa para sua pactuação. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 70, n. 1, p. 106-123, 2009. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/IMG/RevistaTCE/Revista012009.pdf>. Acesso em: 20/02/2025

GIAMBIAGI, Fabio. 18 anos de política fiscal no Brasil: 1991/2008. **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v. 12, n. 4, p. 535-580, dez. 2008. <https://doi.org/10.1590/S1413-80502008000400002>

GIAMBIAGI, Fabio; TINOCO, Guilherme. **Política fiscal no Brasil de 1981 a 2023**: uma retrospectiva histórica. Rio de Janeiro: BNDES, 2023. (Textos para Discussão, n. 157). Disponível em: <http://web.bnnes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/23785>. Acesso em: 25/02/2025

GOMES, José Welington Félix et al. Efeitos fiscais e macroeconômicos da emenda constitucional do teto dos gastos (nº 95/2016). **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 30, n. 3, p. 893-920, set./dez. 2020. <https://doi.org/10.1590/0103-6351/5235>

MENDES, Alesi Teixeira; SANTOS, Gesmar Rosa dos. Destino dos recursos das outorgas do saneamento nos estados do Rio de Janeiro e Alagoas: primeiros resultados. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, n. 31, p. 107-116, 2024. <https://doi.org/10.38116/brua31art8>

OATES, Wallace E. **Fiscal federalism**. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/30022712>. Acesso em: 28/03/2025

OATES, Wallace E. An essay on fiscal federalism. **Journal of Economic Literature**, v. 37, n. 3, p. 1120-1149, 1999. <https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120>

ROCHA NETO, João Mendes. **Cooperação e competição entre políticas públicas no Brasil: os custos da governabilidade no presidencialismo de coalizão**. 2012. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2012. Disponível em: [https://sigaa.ufrn.br/sigaa/public/programa/noticias\\_desc.jsf?id=74&lc=en\\_US&noticia=913703505&utm](https://sigaa.ufrn.br/sigaa/public/programa/noticias_desc.jsf?id=74&lc=en_US&noticia=913703505&utm). Acesso em: 12/07/2024

ROCHA NETO, João Mendes. O desafio do federalismo brasileiro no saneamento básico. **Interações**, Campo Grande, v. 23, n. 2, p. 443-458, abr./jun. 2022. <https://doi.org/10.20435/inter.v23i2.2998>

RODRIGUES, Rodrigo Lanna; SAIANI, Carlos Cesar Santejo. Efeitos fiscais das concessões de serviços de saneamento básico nos municípios brasileiros. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 48., 2020, Brasília. **Anais** [...]. Brasília: ANPEC, 2020.

SAIANI, Carlos Cesar Santejo. **Competição política faz bem à saúde?** Evidências dos determinantes e dos efeitos da privatização dos serviços de saneamento básico no Brasil. 2012. Tese (Doutorado em Economia) – Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/a863c4d2-b7f7-49fb-99c7-07e96a6f5cbf>. Acesso em: 07/08/2024.

SARAIWA, Francisco Assuéro Monteiro. **Reformas fiscais no Brasil**: uma análise da EC nº 95/2016. 2019. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/56801>. Acesso em: 15/08/2024.

SILVA, Felipe Francisco da. **A institucionalidade da política fiscal no Brasil:** o debate em torno da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Emenda Constitucional do Teto dos Gastos. 2022. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: [https://www.ie.ufrj.br/images/IE/PPGE/disserta%C3%A7%C3%B5es/2023/SILVA%2C%20F.%20F.%20\(2022\)%20A%20institucionalidade%20da%20pol%C3%ADtica%20fiscal%20n%C3%83o%20Brasil%20\(Disserta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Mestrado\).pdf](https://www.ie.ufrj.br/images/IE/PPGE/disserta%C3%A7%C3%B5es/2023/SILVA%2C%20F.%20F.%20(2022)%20A%20institucionalidade%20da%20pol%C3%ADtica%20fiscal%20n%C3%83o%20Brasil%20(Disserta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Mestrado).pdf). Acesso em: 22/01/2024

SOUSA, Ana Cristina Augusto. O que esperar do novo marco do saneamento? **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 12, 2020. <https://doi.org/10.1590/0102-311x00224020>

SOUTO, Marcos Juruena Villela; FREITAS, Rafael Véras de. Prestação de serviços de saneamento básico: contratos de programa. In: PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo; GALVÃO JÚNIOR, Alceu de Castro (ed.). **Gestão do saneamento básico:** abastecimento de água e esgotamento sanitário. Barueri: Manole, 2012.

TIEBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. **Journal of Political Economy**, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956. <https://doi.org/10.1086/257839>

TUROLLA, Frederico Araújo. **Política de saneamento básico:** avanços recentes e opções futuras de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2002. (Texto para Discussão, n. 922). Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2818/1/TD\\_922.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2818/1/TD_922.pdf). Acesso em: 10/10/2024