

## EDITORIAL

### O ARCABOUÇO FISCAL BRASILEIRO EM DEBATE

*Lauro Mattei*<sup>1</sup>

A crise econômica que tomou conta do país a partir de 2014 foi utilizada duplamente pelas classes dominantes. Do ponto de vista político, serviu de pretexto para se justificar o golpe jurídico-parlamentar de abril de 2016, que depôs a Presidente Dilma, amparado no famigerado programa denominado de “Ponte para o Futuro”<sup>2</sup>. Economicamente esse golpe serviu para retirar direitos sociais e trabalhistas consagrados na Constituição de 1988. Decorre daí as diversas reformas estruturais que foram realizadas entre 2016 e 2019, destacando-se o estabelecimento constitucional do controle do gasto social (PEC do Teto de Gastos de 2016); Reforma Trabalhista (2017); Reforma da Previdência (2019)<sup>3</sup>.

As consequências desse processo em curso desde 2016 continuam presentes atualmente, tanto na esfera política como econômica. No primeiro caso, observam-se ataques constantes à ordem social e jurídica que se transformaram em ameaças reais à democracia, cujo epicentro ocorreu em 08.01.2023 em Brasília (DF), quando atos terroristas foram realizados contra as três esferas maiores da República. Já na esfera econômica foi sendo estabelecida uma “modernização conservadora” cujos resultados negativos transcendem essa esfera específica (baixo crescimento do país e expansão do desemprego) e atingem a esfera social, por meio da degradação das condições de vida de um enorme contingente populacional, via propagação da fome, da pobreza e da exclusão social.

Diante desse cenário, recolocou-se na agenda política nacional o debate sobre a PEC do teto de Gastos, a qual atacou frontalmente o Estado de Bem-estar Social previsto na Constituição Federal de 1988. Em grande medida, o contexto social do país (aumento do desemprego, da pobreza e da fome) recolocou em debate, inclusive, o próprio projeto

---

<sup>1</sup> Professor Titular do Departamento de Economia e Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Administração, ambos da UFSC. Coordenador Geral do NECAT-UFSC e Pesquisador do OPPA/CPDA/UFRRJ. Email: l.mattei@ufsc.br.

<sup>2</sup> Projeto que o ex-presidente FHC denominou de “Pinguela para o Passado”.

<sup>3</sup> Registre-se que essa reforma privilegiou alguns segmentos sociais, como foi o caso dos militares, excluídos dos efeitos dessas mudanças.

neoliberal implementado no país, o qual vem se preocupando apenas com o rentismo financeiro de uma pequena casta social, em detrimento do atendimento de demandas sociais legítimas e amparadas no arcabouço constitucional de 1988. Tudo isso sendo feito sob o manto sagrado da necessidade do “controle do gasto social”, preocupação óbvia depois de ter sido garantido os lucros oriundos das especulações financeiras, via pagamento dos juros dos títulos da dívida pública que, por sinal, tem crescido astronômicamente. Registre-se que para esses segmentos sociais os escandalosos gastos com juros por parte do Governo Federal (aproximadamente R\$ 500 bilhões ao ano) é um assunto ainda interdito no debate público.

Diante das circunstâncias em que se deu e como se dá o debate brasileiro sobre o assunto, é importante ouvir outras vozes. Assim, para Mark Blyth, professor de política econômica na Universidade Brown (EUA), a austeridade é uma ideologia política desenhada pelos segmentos sociais mais ricos para repassar os custos das crises aos mais pobres. Ou seja, a austeridade só funciona para proteger os interesses dos ricos e, historicamente, contribuiu para gerar mais problemas (crises, desemprego, pobreza, fome, etc.). Essas ideias foram desenvolvidas no livro “Austerity, the history of a dangerous idea”, obra clássica publicada pela Oxford University Press. Nela o autor – filho de um açougueiro escocês – mostra a importância que o estado de Bem-Estar Social teve em sua vida, ao lhe proporcionar a oportunidade de ascender socialmente. Decorre daí sua preocupação com as gerações futuras, uma vez que esse modelo de desenvolvimento social foi colocado em xeque exatamente pelas “políticas de austeridade”. Portanto, seu temor é que as gerações futuras poderão não ter as mesmas chances que ele teve, destacando-se que nesse cenário dominado pela “austeridade” o futuro estaria garantido apenas às gerações já privilegiadas.

Voltando ao caso brasileiro, registre-se que a Emenda Constitucional nº 95 (PEC 95/2016) estabeleceu um Novo Regime Fiscal (NRF) para o país que está em vigor desde então, o qual limita os gastos públicos de natureza social por um período de vinte anos (até 2036). Os protagonistas dessa “aberração fiscal” defendiam, na época, que esse instrumento legal seria decisivo para a recuperação econômica do país. De um modo geral, nota-se que essa lei não permite o crescimento dos gastos do governo acima da inflação, permitindo-se apenas que haja aumento de gastos e investimentos em uma determinada área, desde que haja cortes correspondentes em outra. Com isso, pode-se

dizer que essa regra desconsidera, tanto a taxa de crescimento econômico como as taxas de expansão demográfica durante o período fixado (20 anos). Assim, críticos diziam na época que esse engessamento temporal poderia levar ao sucateamento das políticas públicas, especialmente nas áreas de saúde, educação, previdência e assistência social. Registre-se que após sete anos de vigência do referido regime fiscal é exatamente isso que se observa em diversas áreas, particularmente na esfera social.

É importante destacar que o NRF instituiu o teto para as despesas primárias a partir de 2017, o qual gerará, quando não observado seus limites em um determinado exercício financeiro, restrições financeiras no exercício seguinte. Neste caso, é importante destacar que o “conceito de despesa primária” contido na PEC 95 é restrito e se refere aos gastos públicos, exceto àqueles destinados ao pagamento dos juros da dívida pública. Ou seja, os ganhos das classes rentistas e especuladoras estão garantidos, independentemente da existência ou não de crises econômicas<sup>4</sup>.

Desde o início de sua implementação, o NRF passou a sofrer críticas dos mais variados segmentos sociais e acadêmicos. Um dos pontos críticos centrais diz respeito à forma de reajuste das despesas primárias, uma vez que a mesma congelou, em termos reais, os gastos pelos próximos 20 anos. Isto porque, mesmo que ocorra um aumento nominal dos valores, tal crescimento será irreal uma vez que, ao ser corrigido pela inflação, ocorrerá apenas a manutenção do valor monetário existente. Tal condição faz com que o valor real dos gastos após 20 anos seja praticamente o mesmo. Desta forma, o mecanismo desconsidera as alterações populacionais que ocorrerão nesse intervalo de tempo, bem como as possíveis alterações sobre a demanda por gastos sociais, especialmente na saúde, educação e assistência social. Na prática, esse ajuste fiscal impôs um grande retrocesso sobre os direitos sociais conquistados a partir da Constituição Federal de 1988.

Coincidentemente, foi a partir da adoção dessa política fiscal que flagelos sociais se avolumaram no cotidiano do país, com destaque para a volta da fome em escala nacional e a expansão da pobreza em praticamente todas as regiões do país. Sabe-se que tais situações só podem ser controladas com elevados volumes de gastos sociais, tudo o que o NRF impede de se fazer. Esse cenário ficou bem evidente durante a pandemia da

---

<sup>4</sup> É importante registrar que o NRF contém um dispositivo que permite ao Presidente da República propor, depois de 10 anos, um projeto de Lei Complementar que altere o método de correção dos limites das despesas primárias.

Covid-19 quando, além da falta de políticas eficazes para combater a doença, notou-se um desmonte de diversas políticas articuladas e implementadas em períodos anteriores que deram guarida às demandas sociais, particularmente das camadas mais vulneráveis da população.

Nos últimos anos, com o agravamento das condições econômicas (baixo crescimento com elevado nível de desemprego); das condições sociais (expansão da pobreza e retorno expressivo da fome) e da situação política (com desmonte das principais políticas sociais emanadas do Capítulo Específico dos Direitos Sociais da Constituição de 1988), o NRF voltou ao centro do debate político, inclusive pautando grande parte das discussões nas recentes eleições presidenciais, bem como assumindo espaço central na agenda política do projeto que se saiu vencedor no último pleito eleitoral.

Visando sistematizar essa discussão que vindo ocorrendo entre diversos atores econômicos e políticos, a Revista NECAT apresenta esse número especial, cujo objetivo principal é mostrar os distintos contornos desse debate, especialmente em termos dos postulados defendidos publicamente. Registre-se que os artigos que resumimos na sequência já foram publicizados em diversos meios de comunicação, tendo sido a presente publicação devidamente autorizada pelos respectivos autores.

O primeiro artigo, intitulado “Teto de Gastos: manifesto pró e contra” e de autoria de Paulo Nogueira Batista Junior, recupera o debate sobre a temática fiscal que ocorreu entre grupos de economistas no segundo semestre de 2020. Por um lado, encontrava-se um grupo de economistas defensor da política contida na PEC 95 que introduziu o teto para os gastos sociais. Por outro lado, um grupo bem mais numeroso de economistas contrários a essa política, inclusive defendendo a revisão do Teto de Gastos. Após sistematizar os principais argumentos dos manifestos, o autor formula diversas críticas a ambos e apresenta os pontos que considera equivocados em cada um deles no debate sobre austeridade fiscal.

O segundo artigo, intitulado “Responsabilidade fiscal não é obstáculo” e assinado por Armínio Fraga, Edmar Bacha e Pedro Malan, reinaugura o debate sobre a temática logo após as eleições de Lula para seu terceiro mandato presidencial. Nesta carta de meados de novembro de 2022 e endereçada ao Presidente Eleito, os autores reafirmam suas convicções na política do Teto de Gastos ao enfatizar que a mesma “não tira dinheiro da educação, saúde e cultura para pagar juros aos banqueiros”. Concordam que o sistema

financeiro recebe juros, mas destacam que ele presta serviços e repassa “boa parte dos juros para resto da economia”. No artigo também está incluída uma entrevista concedida pelo primeiro autor que busca esclarecer e qualificar os argumentos contidos na carta pública assinada pelos três autores e destinada ao novo presidente do país.

O terceiro artigo, intitulado “Carta aberta ao Presidente Lula” publicado em 18.11.2022 e de autoria de Luiz Carlos Bresser Pereira, José Luís Oreiro, Luiz Fernando de Paula, Luiz Carlos Garcia de Magalhães e Kalinka Martins da Silva, procura fazer um contraponto ao conteúdo da carta de Bacha, Fraga e Malan, destacando que discordam do início ao fim desse conteúdo, exceto na parte que esses autores fazem uma defesa da civilização e da democracia. Após elencar os principais pontos críticos da primeira carta ao Presidente Lula, afirma-se que a política do Teto de Gastos é inviável, devendo o Governo Lula a substituir por uma nova regra fiscal no início de seu terceiro mandato presidencial. Finalizam a carta alertando ao novo presidente que o debate atual sobre ajuste fiscal não está contemplando um aspecto crucial: os vultosos pagamentos de juros da dívida pública que somente no ano de 2022 atingiu a cifra de R\$ 500 bilhões.

O quarto artigo, intitulado “Lula contra a fada da confiança do mercado financeiro” e assinado por Pedro Paulo Zahluth Bastos e Luiz Gonzaga Belluzzo, crítica a visão convencional representada pela carta de Bacha, Fraga e Malan, uma vez que a “trinca se empenhou na defesa do Teto de Gastos”. Após destacar a repercussão equivocada da carta da trinca por parte de colunista do Jornal Folha de São Paulo, os autores ressaltam que nada do desastre econômico pós-crise 2015-2017 está sendo creditado à política fiscal convencional representada pela PEC 95. Após fazer uma longa explanação dos problemas e das ações implementadas no período anterior, bem como do ajuste fiscal liberal de 2015 e dos impactos devastadores da pandemia, os autores questionam se a economia brasileira teria o vigor necessário para aguentar o corte abrupto do gasto público em 2023, particularmente em função dos gastos extra-teto aprovados para a tentativa de reeleição do presidente que exerceu o cargo no período entre 2019-2022. Finaliza-se o artigo com três previsões, cujas realizações dependerão de como se comportará a política econômica do terceiro mandato do Governo Lula.

O quinto artigo, intitulado “A quem interessa a austeridade fiscal” e de autoria de Rubens R. Sawaya, procura mostrar como a política fiscal após 2015 vem destruindo o país, ao mesmo tempo em que apoiadores de Lula de última hora procuram interferir na

definição da nova política fiscal, especialmente na manutenção do teto de gastos. Para o autor, alguns lançam justificativas teóricas sem qualquer sentido real com o intuito apenas de tentar controlar a economia e direcionar as próprias ações do Estado, segundo seus interesses. Após argumentar contra as falsas justificativas teóricas sobre a temática do gasto público; sobre a eficiência ou não da política fiscal; e sobre o papel da dívida pública para os mercados especulativos, o autor enfatiza a necessidade de se “superar a base estreita de curto prazo fundada na visão pobre de que receitas devem se equilibrar com despesas” e que a economia deve ser pensada no longo prazo e como ação dinâmica.

O sexto artigo, intitulado “Duas reações instantâneas à carta de Fraga, Malan e Bacha” e de autoria de Antonio José Alves Junior e Guilherme Narciso Lacerda, recompõe sucintamente os termos do debate que ocorreu logo após a eleição de Lula para seu terceiro mandato presidencial, destacando-se como o presidente eleito foi “torpedeado pelo mercado, uma vez que banqueiros, analistas econômicos e seus porta-vozes na política e na mídia colocaram em primeiro plano o objetivo de limitar a política econômica do governo que sequer havia tomado posse”, enfatizando-se que não há alternativa fora da austeridade fiscal. Os autores, discordando frontalmente do conteúdo da carta dos “três economistas convencionais”, se esforçaram para fazer coro a outros grupos de economistas no sentido de questionar a austeridade proposta, uma vez que a situação real do país – marcada fortemente pelo desemprego, pobreza e fome – revela uma realidade social dramática que precisa de intervenção do Estado. Desta forma, concluem a segunda reação afirmando que “há um consenso de que é imperativo consertar o grave quadro social brasileiro”, sendo necessário retomar os investimentos públicos e privados em uma economia que está estagnada há muito tempo.

O sétimo artigo, intitulado “Cartas e Flores” e de autoria de Monica De Bolle, comenta, de forma bem humorada, o conteúdo das cartas que circularam logo após a eleição de Lula, destacando-se que “as cartas dos economistas parecem relíquias”, uma vez que essas cartas não “apresentam contrapontos que me pareçam antenados com esse momento, esse daqui e nenhum outro”. Isto porque “falam de responsabilidade fiscal como se essa fosse a mais importante das mais importantes finalidades econômicas”. Para a autora, o novo requer a redefinição da responsabilidade fiscal, tanto no tocante ao meio ambiente como em relação aos povos originários. Decorre daí que “a responsabilidade fiscal é viva e deve ser construída a partir de mais temas para além da aridez contábil”.

O oitavo artigo, intitulado “Por um novo regime fiscal no Brasil” e assinado por Monica De Bolle, Débora Freire, Fábio Terra, Flávio Ataliba, Marcos Brancher e Nelson Marconi, enfatiza inicialmente a importância da PEC da Transição (emenda que retira algumas despesas do Teto de Gastos) para viabilizar gastos com o Programa Bolsa Família e com outros investimentos, ao mesmo tempo em que se considera o Teto de Gastos vigente “uma obra de ficção”. Para tanto, os autores apresentam um conjunto de princípios considerados fundamentais para a construção de um “bom regime fiscal”. Neste caso, destaca-se que tal regime deverá “viabilizar uma estratégia de desenvolvimento com crescimento estável e com distribuição de renda”. Além disso, enfatiza-se que a nova regra fiscal deve ser “realista, transparente e de operação simples e compreensível”. Considera-se, ainda, que os gastos públicos não são todos iguais, merecendo tratamentos diferenciados. Por fim, recomenda-se que o novo regime fiscal seja acompanhado por um monitoramento e uma “revisão permanente dos gastos”. Com isso, finaliza-se o artigo afirmando-se que o novo regime fiscal deverá substituir todas as diferentes regras fiscais existentes atualmente.



Passado o período crítico da Transição de Governo (meses de novembro e dezembro de 2022 e início do novo governo sob forte ataque das forças conservadoras do país), a Revista NECAT apresenta esse número especial dedicado ao debate nacional relativo ao novo arcabouço fiscal. Na verdade, essa edição representa a continuidade dos trabalhos que o NECAT/UFSC vem realizando há tempos no sentido de mostrar a conexão existente entre o debate realizado no âmbito do país e suas intercorrências no estado de Santa Catarina. Para tanto, estão sendo sistematizados os principais artigos que circularam no período acima mencionado, os quais discutiram o problema fiscal brasileiro, bem como as alternativas para superar alguns dos principais desafios colocados pelo atual estágio do desenvolvimento socioeconômico do país.