

EDITORIAL

O NOVO ARCABOUÇO FISCAL BRASILEIRO EM CONSTRUÇÃO

Lauro Mattei¹

Na última edição da Revista NECAT (n.22) mostramos a evolução do debate sobre a questão fiscal brasileira durante o período eleitoral de 2022. Em grande medida, mereceu destaque na agenda política nacional o debate sobre a PEC 95/2016 (também conhecida como a PEC do Teto de Gastos), a qual atacou frontalmente o Estado de Bem-Estar Social previsto na Constituição Federal de 1988. Tal Emenda Constitucional estabeleceu um regime fiscal 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 promotores dessa “aberração fiscal” defendiam, na época, que esse instrumento legal seria decisivo para a recuperação econômica do país. Sinteticamente, tal lei proíbe o crescimento dos gastos do governo acima da inflação, permitindo-se apenas que ocorra 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).

É importante destacar que essa mudança 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. O “conceito de despesa primária” contido na referida emenda 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.

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 poderiam ser controladas com elevados volumes de gastos sociais, tudo o que o novo regime impede de se fazer. Esse cenário ficou bem evidente durante a pandemia da Covid-19 quando, além da falta de políticas eficazes para

¹ 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.

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. Por isso, o assunto 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.

Neste diapasão, em 18.04.2023 o Governo Lula 3 apresentou ao Congresso Nacional sua proposta de política fiscal denominada de “Novo Arcabouço Fiscal (NAF)”². Em linhas gerais, essa proposta do Ministério da Fazenda busca equilibrar as contas do Governo Federal para controlar os gastos públicos. Na essência, com essa proposta o governo quer eliminar, ainda em 2024, o déficit primário, ao mesmo tempo em que acena para a obtenção de um superávit nas contas públicas da ordem de 0,5% do PIB em 2025 e de 1% em 2026. Para tanto, a proposta governamental aponta limites para o crescimento real das despesas públicas, tanto para os momentos de desaceleração da economia como para períodos de crescimento acelerado. No primeiro caso – se a economia entrar em um ciclo recessivo – o crescimento real das despesas será corrigido no patamar mínimo de 0,6% para garantir a continuidade de determinadas políticas públicas. Todavia, quando o crescimento aumentar muito – fazendo com que as receitas cresçam na mesma proporção – a elevação das despesas ficará limitada a 2,5%.

Segundo o Ministro Haddad, o país possui várias despesas extraordinárias que normalmente são utilizadas para o Governo equilibrar a base orçamentária. Por isso, a proposta incorporou esse mecanismo na regra de gasto visando dar maior segurança e credibilidade no sentido de que “a despesa vai andar sempre atrás da receita e de forma sustentável”. Com isso, acredita-se que o país poderá obter o equilíbrio fiscal no curto prazo e voltar a crescer de maneiras socialmente e fiscalmente sustentáveis.

Além disso, a proposta governamental prevê novos mecanismos para garantir os investimentos públicos na peça orçamentária. Neste caso, o Ministério da Fazenda criou um piso para os investimentos dentro do limite imposto pelo NAF. A proposta contém, ainda, um mecanismo que estabelece uma regra básica quando o resultado primário for maior que o limite da banda (2,5%). Neste caso, o excedente deverá ser investido no período (ano) seguinte.

² O arcabouço fiscal compreende um conjunto de dispositivos constitucionais e leis complementares com o objetivo de deixar claro para todos os agentes econômicos a forma com que o governo irá manter o controle das contas públicas.

Registre-se que a proposta governamental deixou de fora do NAF um conjunto de despesas, com destaque para as diversas transferências constitucionais, despesas públicas na área educacional (universidades federais, hospitais universitários, instituições federais nas áreas de ciência e tecnologia, etc.), despesas custeadas com recursos de transferências de outros entes federativos, despesas da justiça eleitoral com eleições, despesas com aumento de capital de estatais não financeiras, etc.

O DEBATE DA PROPOSTA NA CÂMARA FEDERAL (CF)

No período entre 18.04.23 e 23.05.2023 ocorreram intensas negociações na CF para se chegar a um acordo mínimo. Nomeado como relator, o Deputado Federal Cláudio Cajado (PP-BA) propôs diversas alterações na proposta original do Ministério da Fazenda, porém sem alterar a consistência básica da mesma. Tal proposição do relator, por ele denominada de **Regime Fiscal Sustentável (RFS)**, foi aprovada por 372, enquanto 108 deputados foram contrários.

Dentre as principais alterações feitas pela CF à proposta original destacam-se:

- O limite do crescimento da despesa pública, exceto com pagamentos de juros, foi determinado em 70% da variação da receita tributária, porém de forma permanente (e não somente até 2027 como era na proposta original), o que faz com que o gasto público fique abaixo do crescimento econômico;
- O relator adotou medidas de ajuste caso a meta fiscal não seja cumprida, sendo que tal meta será anual e fixada no início de cada governo. Se a meta fiscal for descumprida por um ano, o governo ficará proibido de criar cargos e empregos que promovam aumento das despesas, alterar estrutura de carreira, criar ou majorar auxílios, conceder ou ampliar incentivos fiscais e criar e/ou reajustar despesas obrigatória. Todavia, se as metas forem descumpridas por dois anos, ficarão proibidos aumento e reajuste de pessoal, admissão de pessoal e realização de concursos públicos, além de todas as medidas anteriores. Isso indica que as metas de superávit fiscal se tornarão ainda mais restritivas no próximo governo;
- Com objetivo de zerar o déficit fiscal em 2024, foram estabelecidas uma meta com intervalo de cumprimento em percentual do PIB. Assim, a meta será cumprida, se oscilar em 0,25% do PIB, para cima ou para baixo. Caso os resultados fiquem abaixo da meta, os gastos no ano seguinte só poderão crescer a 50% da alta real da receita. Na CF esse mecanismo virou uma regra permanente;

- Além de manter a inclusão de aportes de capital para empresas estatais financeiras nos gastos computados no teto de despesas, foram incluídas estatais não-financeiras;
- Ficou estabelecido um piso para aportes em investimentos. Originalmente o Ministério da Fazenda propôs o valor de R\$ 75 bilhões atualizados anualmente pela inflação. Pelo texto aprovado na CF esse piso será de 0,6% do PIB, que em 2024 poderá atingir aproximadamente R\$ 60 bilhões;
- O relator também incluiu outro gatilho para efetivar as medidas de ajuste fiscal. Neste caso, o gatilho será acionado toda vez que as despesas obrigatórias atinjam 95% dos gastos totais. Atualmente a proporção de despesas obrigatórias é de 90%;
- Alteração na dinâmica do contingenciamento (bloqueio de despesas), caso haja indícios de que a meta não será cumprida ao longo do ano. Atualmente esse acompanhamento é feito a cada dois meses. A proposta do Ministério da Fazenda era fazer relatório desse acompanhamento nos meses de março, junho e setembro. Já a proposta aprovada na CF reestabeleceu os relatórios bimestrais e o contingenciamento obrigatório, porém com limites, devendo se preservar um nível mínimo de despesas discricionárias para manter a regularidade da administração pública. Assim, estabeleceu-se que a cada ano será definido esse nível mínimo, que não poderá ser inferior a 75% das despesas totais. Com isso, será possível bloquear até 25% do total dos investimentos e de forma linear, o que impede o governo de fazer escolha, por exemplo, entre bloquear emendas parlamentares e preservar investimentos;
- A CF também alterou a forma de correção do Fundo Constitucional do Distrito Federal, o qual deixará de ter uma vinculação direta à variação da receita, devendo ser submetido às mesmas regras de correção definidas pelo RFS;
- O texto aprovado na CF obriga que o Ministro da Fazenda apresente, nos meses maio, setembro e fevereiro, os números da dívida pública, bem como o cumprimento das metas estipuladas;
- Diversas despesas que haviam sido retiradas dos cálculos pelo Ministério da Fazenda foram reintroduzidas pela CF, como as transferências da União para complementação do pagamento do piso salarial da enfermagem, o pagamento pelos serviços das agências de água e saneamento e o Fundeb, sendo que a União deveria aumentar sua contribuição de 17% (2023) para 23% (2026). No projeto aprovado

na CF essa despesa passou a integrar o conjunto das despesas sujeitas ao novo regime.

AS MUDANÇAS EFETUADAS NO SENADO FEDERAL (SF)

Após aprovação na CF, o projeto da reforma fiscal (PLP 93/2023) começou a tramitar no SF, tendo como relator o senador Osmar Aziz (PSD-AM). No dia 21.06.2023 o SF aprovou por 57 votos favoráveis e 17 contrários o texto do relator, inclusive com rejeição de todas as emendas destacadas para votação em separado.

Uma das principais alterações feitas pelo relator diz respeito à inclusão de três novas exceções à lista de um conjunto de despesas que foram excluídas das regras definidas pela CF visando limitar os gastos. Neste caso, destacam-se: a) a complementação do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação); b) o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF); c) Despesas nas áreas de Ciência, Tecnologia e Inovação. Todas as demais exclusões previstas no projeto aprovado na CF foram mantidas.

Além disso, foi aprovada uma emenda proposta pelo líder do governo na casa, Senador Randolfe Rodrigues (Rede-AP) que permite ao governo usar uma estimativa da inflação anual para ampliar seu limite de gastos ainda na fase de elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). Essa emenda alterou a proposta aprovada na CF, uma vez que o texto original dizia que os limites ao crescimento da despesa seriam corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) registrado nos 12 meses até junho do ano anterior ao da LOA. Na prática, essa emenda corrige a forma artificial definida pela CF e evita que os investimentos do ano seguinte fiquem comprometidos por limitações impostas pela proposta original. Ou seja, o cálculo da inflação para fins da elaboração da LOA será entre janeiro e dezembro de 2023 e não mais entre julho de 2022 e junho de 2023 como havia sido aprovado na CF.

Como o Poder Legislativo Brasileiro é bicameral, as mudanças feitas no projeto pelo Senado Federal terão de ser reanalisadas pela Câmara dos Deputados. No momento da edição do número atual da Revista NECAT o assunto se encontrava parado na CF em função da prioridade estabelecida pela discussão da proposta de reforma tributária.

Visando contribuir com essa importante discussão que está em curso no país e envolvendo diversos agentes econômicos e políticos, a Revista NECAT apresenta um conjunto de artigos sobre o tema com o objetivo de debater os distintos contornos desse

assunto. Registre-se que os artigos que estão sendo publicados na presente edição foram sendo produzidos e submetidos ao mesmo tempo em que estavam acontecendo as definições, tanto na Câmara Federal quanto no Senado da República.

O primeiro artigo, intitulado “Reflexões sobre o Novo Regime Fiscal” e de autoria de Maurício Andrade Weiss e Róber Iturriet Avila, debate a importância nos processos econômicos, tanto dos gastos públicos como dos limites fiscais. Após fazer uma breve discussão teórica sobre aspectos relacionados ao tema do endividamento público e da existência ou não de regramentos fiscais, os autores analisam a proposta do Novo regime Fiscal (NRF) encaminhada ao Congresso Nacional pelo governo atual sob a perspectiva teórica Pós-Keynesiana. No geral, os autores concluem que a proposta de NRF em debate atualmente no país vai de encontro a algumas recomendações de Keynes. Todavia, os autores destacam algumas insuficiências, especialmente pelo fato de não se ter um mecanismo contracíclico e uma conta de capital de fato separada. Nesta direção, finalizam o artigo com diversas sugestões de aprimoramento do NRF.

O segundo artigo, intitulado “Não existe alternativa? Considerações sobre o impacto econômico e a economia política do Novo Arcabouço Fiscal (“Regime Fiscal Sustentável”) e de autoria de Pedro Paulo Zahluth Bastos, discute a proposta em debate à luz dos possíveis impactos econômicos e da concentração de renda na perspectiva da Economia Política. Partindo do pressuposto que o governo atual prometeu aumentar o emprego, o investimento público e os gastos sociais, além de criticar o ideário neoliberal existente na política do teto do gasto, constatou-se que o governo acabou apresentando uma proposta fiscal bem restritiva, a qual foi apoiada pela base parlamentar à luz de uma proposta do relator mais restritiva que a original. Após detalhar os aspectos técnicos da proposta em debate, em especial as alterações promovidas tanto na Câmara Federal como no Senado federal, o autor faz uso da Economia Política para interpretar convergências ideológicas entre os propositores do Novo regime Fiscal (Ministério da Fazenda) e autoridades monetárias (Banco Central), além do embate entre as forças políticas nacionais representadas no Congresso Nacional, concluindo que há um risco de se esvaziar o debate político sobre o assunto, ao mesmo tempo em que as insatisfações trazidas pelo neoliberalismo e pela austeridade podem ser canalizadas pela direita que, via rede sociais e mídia tradicional, recoloca pautas que atuem como “bodes expiatórios” para desviar o foco dos problemas reais.

O terceiro artigo, intitulado “Arcabouço fiscal e a promessa de crescimento econômico” e de autoria de Rubens R. Sawaya, inicialmente explica o papel da política fiscal na dinâmica capitalista, especialmente no fomento ao investimento privado. Após essa seção o autor analisa a proposta do novo arcabouço fiscal à luz de suas potencialidades em comparação com o crescimento observado no período 2003-2010. Nesta direção, o autor concluiu que as condições atuais para se promover o crescimento econômico são bem mais complexas em relação ao período citado, especialmente em função de que os elementos e ferramentas à disposição do Estado atualmente são bem mais restritos devido às reformas institucionais de caráter neoliberal implementadas nos último oito anos.

O quarto artigo, intitulado “O Arcabouço Fiscal de Fernando Haddad: uma primeira avaliação” e de autoria de José Luis Oreiro, apresenta os principais aspectos da proposta do atual governo inscrita pelo Ministro da Fazenda Fernando Haddad em substituição a PEC n.95, de 2016. Após descrever que a proposta combina três regras fiscais, o autor destaca que a mesma apresenta duas fragilidades: a primeira mostra a impossibilidade de se fixar o crescimento real das despesas primárias e do saldo primário da administração central se a taxa de crescimento das receitas fiscais for tomada como dada, enquanto a segunda diz respeito à falta de confiabilidade das metas para a dívida pública bruta do governo federal para o período 2023-2026, especialmente em função da política monetária adotada atualmente pelo banco Central. Neste caso particular, o autor concluiu que as metas para a dívida pública bruta só seriam cumpridas caso houvesse uma redução substancial da taxa de juros Selic, o se mostra pouco provável diante do cenário recente.

O quinto artigo, intitulado “Onde Haddad errou” e de autoria de Antonio Martins, analisa econômica e politicamente em detalhes a proposta do atual governo denominada de Novo Arcabouço Fiscal que estabelece os limites para o gasto público. Ao longo do texto o autor sustenta que tal proposição se trata de uma concessão às lógicas neoliberais de “ajuste fiscal”. Após descrever as diversas esferas envolvidas nesse debate (especialmente do pagamento dos juros), o autor concluiu que tal proposição poderá reduzir o horizonte do Governo Lula 3 e impedir seus objetivos de “reconstrução nacional” porque o novo arcabouço fiscal restringe fortemente os investimentos em políticas públicas. Para tanto, finalizam-se as análises propondo-se

um novo debate nacional a partir da mobilização da sociedade para efetivamente se construir um novo projeto para o país.



Passado o período crítico de início do novo governo central sob fortes ataques das forças conservadoras, observa-se que o país voltou a discutir temas de grande relevância para o conjunto da sociedade. Neste sentido, a Revista NECAT apresenta mais esse número 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 disponibilizados diversos artigos de renomados pesquisadores que vêm discutindo o problema fiscal brasileiro, bem como as alternativas para superar alguns dos principais desafios colocados pelo atual estágio do desenvolvimento socioeconômico do país.