



REVISTA NECAT

Jan - Jun / 2023
ISSN 2317-8523



PUBLICAÇÃO ELETRÔNICA SEMESTRAL DO
NÚCLEO DE ESTUDOS DE ECONOMIA CATARINENSE

ANO 12, NÚMERO 23

O NOVO REGIME FISCAL BRASILEIRO

Reflexões sobre o novo regime fiscal | Maurício Andrade Weiss e Róber Iturriet Avila | Não existe alternativa? Considerações sobre o impacto econômico e a economia política do novo arcabouço fiscal ("regime fiscal sustentável") | Pedro Paulo Zahluth Bastos | Arcabouço fiscal e a promessa de crescimento econômico | Rubens R. Sawaya | O arcabouço fiscal de Fernando Haddad: uma primeira avaliação | José Luis Oreiro | Onde Haddad errou | Antonio Martins

Realização:



UNIVERSIDADE FEDERAL
DE SANTA CATARINA



SUMÁRIO

EDITORIAL	1
REFLEXÕES SOBRE O NOVO REGIME FISCAL Maurício Andrade Weiss Róber Iturriet Avila	9
NÃO EXISTE ALTERNATIVA? CONSIDERAÇÕES SOBRE O IMPACTO ECONÔMICO E A ECONOMIA POLÍTICA DO NOVO ARCABOUÇO FISCAL ("REGIME FISCAL SUSTENTÁVEL") Pedro Paulo Zahluth Bastos.....	26
ARCABOUÇO FISCAL E A PROMESSA DE CRESCIMENTO ECONÔMICO Rubens R. Sawaya	47
O ARCABOUÇO FISCAL DE FERNANDO HADDAD: UMA PRIMEIRA AVALIAÇÃO José Luis Oreiro.....	64
ONDE HADDAD ERROU Antonio Martins.....	71

REVISTA NECAT

Revista semestral do Núcleo de Estudos de Economia Catarinense

Editor

Prof. Lauro Mattei – UFSC.

Comitê Editorial

Ivo Marcos Theis (FURB); Lauro Mattei (UFSC); Valdir Alvim (UFSC).

Conselho Editorial

André de Avila Ramos (UFSC); André Modenezi (UFRJ); André Moreira Cunha (UFGRS); Anthony Pereira (Kings College – Reino Unido); Fernando César de Macedo (Unicamp); Fernando A. M. Mattos (UFF); Ivo Marcos Theis (FURB); José Luis Oreiro (UnB); José Rubens Garlipp (UFU); Joshua Farley (Universidade de Vermont – EUA); Lauro Mattei (UFSC); Luiz Fernando Rodrigues de Paula (UFRJ); Maurício Amazonas (UnB); Milko Matijascic (IPEA); Nelson Delgado (UFRRJ); Paulo Sergio Fracalanza (Unicamp); Steven Helfand (Universidade da Califórnia – EUA); Valdir Alvim (UFSC).

Endereço

Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico, Departamento de Economia e Relações Internacionais. Campus Universitário, Trindade.
88040-900 – Florianópolis, SC, Brasil.

Revista NECAT – Núcleo de Estudos de Economia Catarinense – Ano 12, nº 23, Jan-Jun. Florianópolis, NECAT, 2023.

É permitida a reprodução desde que citada a fonte. Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores.

Página eletrônica: <http://revistanecat.ufsc.br/>

E-mail: necat.ufsc@gmail.com

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.

REFLEXÕES SOBRE O NOVO REGIME FISCAL¹

Maurício Andrade Weiss²
Róber Iturriet Avila³

Resumo: A importância dos gastos públicos para dinamizar a economia e os limites fiscais são temas de grande relevância para o debate econômico ao longo de décadas, sem chegar a um consenso. Até mesmo dentro do campo teórico heterodoxo existem importantes diferenças especialmente no que tange aos aspectos relacionados ao endividamento do setor público e conseqüentemente existência ou não de regramentos fiscais. O presente artigo tem por objetivo fazer uma análise do novo regime fiscal (NRF) tendo como background a perspectiva teórica pós-keynesiana. Conclui-se que o NRF apresenta aprimoramentos importantes ao se comparar com os regimes fiscais anteriores e vai ao encontro de algumas recomendações de Keynes. Contudo, alguns aspectos se mostram insuficientes para atender determinadas recomendações de política fiscal trazidas pelo autor, com destaque para não ter um mecanismo fortemente contracíclico e uma conta capital de fato separada. Destarte, são trazidas algumas sugestões de aprimoramento do NRF.

Palavras-chave: novo regime fiscal, despesa pública, Keynes, investimento público.

REFLECTIONS ON THE NEW FISCAL REGIME

Abstract: The importance of public spending to boost the economy and the fiscal limits are highly relevant topics in the economic debate over decades, without reaching an economic consensus. Even within the heterodox theoretical field there are significant differences, especially regarding the aspects related to public sector indebtedness and consequently the existence or not of fiscal regulations. This paper aims to analyze the new fiscal regime (NRF) from a post-Keynesian theoretical perspective. It is concluded that the RNC presents important improvements when compared to the previous fiscal regimes and meets some of Keynes' recommendations. However, some aspects prove insufficient to meet certain fiscal policy recommendations brought by the author, especially the lack of a strongly countercyclical mechanism and of a de facto separate capital account. Therefore, some suggestions are made to improve the NRF.

Keywords: new fiscal regime, economic growth, Keynes, public investment.

INTRODUÇÃO

A questão fiscal é algo de ampla discussão na literatura econômica, no âmbito político e na comunicação. No espectro econômico, as divergências estão relacionadas aos seus potenciais impactos para estimular a economia, aos efeitos sobre juros, inflação e a sustentabilidade da dívida pública. As distintas posições têm como ponto de origem os pressupostos teóricos adotados por cada teoria.

¹ Artigo recebido em 08 de maio de 2023. Aprovado em 26 de maio de 23.

² Professor do Programa de Pós-Graduação Profissional em Economia da UFRGS.

³ Professor do Programa de Pós-Graduação Profissional em Economia da UFRGS.

As perspectivas teóricas que se alinham ao *mainstream economics*, tais como a Neoclássica e Novo Clássica, entendem que a economia tende ao pleno emprego e que a ampliação dos gastos levará apenas a distorções econômicas, como alta nos juros e preços. Já a teoria novo-keynesiana admite que intervenções do setor público podem dinamizar a economia no curto prazo em decorrência de rigidez nos preços e salários, mas que no longo prazo prevalecerá o aumento sobre os preços.

Por outro lado, correntes teóricas inspiradas em Keynes no campo heterodoxo compreendem que a dinâmica de economia monetária de produção é iminente instável e sem tendência ao pleno emprego, nem no curto e nem no longo prazo. Nesse sentido, o Estado teria um papel central para redução das instabilidades e busca do pleno emprego. Entre as políticas econômicas recomendadas o gasto público e, em especial o investimento público, teria um papel central.

Partindo da perspectiva do campo heterodoxo, este artigo tem como objetivo central uma reflexão sobre o novo regime fiscal (NRF), proposto pelo governo Lula. Como objetivos específicos pretende-se: i) fazer uma breve análise teórica sobre os limites do gasto público em uma perspectiva heterodoxa; ii) comparação com os regimes fiscais anteriores; iii) estimativas de gastos com a implementação do NRF; iv) sugestões de aprimoramento a partir da análise dos limites do NRF.

Para cumprir com os objetivos propostos, o presente artigo será dividido em três seções além dessa breve introdução e das considerações finais. A primeira seção tratará de forma não exaustiva dos aspectos teóricos a partir da leitura da MMT, de Keynes e dos pós-keynesianos. A segunda seção fará um resgate dos regimes fiscais previamente empregados pelo Brasil. Por fim, a terceira seção faz uma avaliação do e propõe aprimoramentos ao NRF.

1. A DISCUSSÃO TEÓRICA DA POLÍTICA FISCAL NA HETERODOXIA ECONÔMICA: MMT E PÓS-KEYNESIANOS

Como mencionado na introdução, correntes de inspiração Keynesiana no campo heterodoxo entendem que os gastos do Estado, especialmente o investimento, possuem um aspecto essencial para a dinâmica econômica. Dentro desse campo se destacam duas correntes que possuem diversas semelhanças⁴ mas algumas divergências em termos de condução da política fiscal, que são a teoria monetária moderna (MMT) e a teoria pós-keynesiana.

⁴ Para mais detalhes ver Pahim e Morrone (no prelo).

Seguindo a perspectiva da MMT, um Estado que emite moeda de forma soberana não possui limites financeiros, pois ao gastar ele cria moeda e o pagamento de tributos é feito a posteriori. Então, de maneira lógica, o setor privado é que precisa do gasto público para fornecer a moeda necessária para pagamento de tributos e compra de dívidas e não o contrário. Desta forma, o Estado não teria restrições financeiras para gastar, apenas as autoimpostas, como os regramentos fiscais. Por outro lado, os limites concretos para os gastos estão relacionados com condicionantes reais, como disponibilidade de mão de obra, capacidade ociosa, estrutura produtiva, situação externa, entre outras (Dalto et al., 2021). Nesse sentido, como afirma Wray (2014, p. 29), todas as restrições fiscais ao Estado são autoimpostas:

“We conclude, again, that the constraint on the state’s ability to issue its IOUs⁵ comes mostly from the demand side. However, the state can also impose constraints on its issue: it has a budgetary process that necessarily limits its spending, and it can go further by imposing a debt limit (as the US has done). Of course, some want to go further, by imposing a balanced budget requirement (or Maastricht-like debt and deficit ratios). Still others want to make a sovereign currency system operate more like the imagined commodity money system, by requiring conversion on demand to gold or to foreign currency. Note that such constraints are necessarily politically imposed—they do not come about “naturally” due to a “commodity nature” of money.”

Keynes, ao mesmo tempo que defende que o Estado deve priorizar dinamizar a renda e o emprego e que ao estimular a economia o Orçamento cuidará de si mesmo, como destacado por Dalto, Conceição e Deccache (2022), não era adepto às finanças funcionais (base relevante para MMT), como trazido por Terra (2019). Isso se deve especialmente a importância das convenções e da confiança do setor privado na moeda estatal, cuja demanda ultrapassa em muito a mera necessidade de pagamento de impostos.

Quando se observa a experiência nacional e internacional, de fato não há relatos de países que “quebraram” quando a dívida era em sua própria moeda. Em outros termos, não houve um default da dívida. Esse é até um aspecto lógico, pois na hipótese pouco provável de não conseguir rolar a dívida, o Estado pode simplesmente emitir moeda e honrar os pagamentos. Em termos de MMT, na realidade haveria simplesmente uma troca de dívida remunerada (título do tesouro) por uma dívida não remunerada (moeda).

⁵ IOUs na passagem citada é a sigla para “I owe you”, isto é, um instrumento de dívida. Wray (2014) se refere a moeda, reservas do banco central ou títulos do tesouro.

Os casos de países que de fato cometeram *default* da dívida ou possuem restrições concretas para gastos (não por conta de leis autoimpostas) decorrem de endividamento externo ou interno atrelados a uma moeda estrangeira, como o dólar. Exemplos disso ocorreram com a Alemanha, Áustria, Hungria e Polônia após as punições monetárias e consequências econômicas no pós Primeira Guerra Mundial e diversos países latino-americanos nas crises das dívidas dos anos 1980. Em ambas as situações se observou uma trajetória comum: as crises foram sucedidas de elevadas e aceleradas inflações e apenas foram revertidas por planos que contaram com a entrada de capitais externos (SARGENT, 1982; BELLUZZO e ALMEIDA, 2002). A Argentina é um país que conseguiu controlar a inflação nos anos 1990, mas o fez por meio de dolarização parcial de sua economia e com a escassez de reservas internacionais na atualidade, sua moeda fica enfraquecida e as pressões inflacionárias não cessam.

Países como o Brasil, que possui estoque de reserva internacional superior à dívida externa (não ao passivo externo total) e dívida interna em sua própria moeda, não correm risco de *default*. Mas isso não significa que endividamento interno é algo irrelevante. Como apontado no parágrafo sobre Keynes acima, a confiança do setor privado alocar sua riqueza na moeda estatal ou em sua dívida é baseada nas convenções. Nesse sentido, Keynes (2013) esclarece que o orçamento de capital, isto é, o investimento público, ao dinamizar a economia em momentos de desaceleração dos gastos privados deve buscar o equilíbrio na economia, apenas quando este falhar com esse propósito é que o orçamento corrente deve ser deficitário, buscando o equilíbrio econômico. Keynes ainda esclarece que esse deve ser um movimento de último recurso, em suas palavras:

“Quite apart from this is the proposal that if, for one reason or another, the volume of planned investment fails to produce equilibrium, the lack of balance would be met by unbalancing one way or the other the current Budget. Admittedly this would be a last resort, only to come into play if the machinery of capital budgeting had broken down. Thus the capital budgeting is a method of maintaining equilibrium; the deficit budgeting is a means of attempting to cure disequilibrium if and when it arises.” (KEYNES, 2013, p. 352-353).

Em se tratando das questões relacionadas à confiança da moeda, os exemplos supracitados de elevada inflação tiveram os componentes de incerteza e falta de confiança na moeda como fatores propulsores de aceleração da inflação. No caso do Brasil, os diversos mecanismos de indexação criados ao longo dos anos 1960 e 1970 tinham por objetivo estimular a demanda por títulos públicos por parte dos agentes

privados que temiam perda do valor real com a crescente inflação observada no período. Após a crise da dívida e a maxidesvalorização da moeda, a desconfiança em relação a moeda doméstica foi acentuada e exigia uma indexação generalizada na economia, levando a um processo de crescente inflação (LARA-REZENDE, 1989; MENDONÇA DE BARROS, 1992; TAVARES, 1998).

De acordo com Lopez e Mitchener (2018), as incertezas de política econômica e das negociações de reparação foram decisivas para levar a um processo hiperinflacionário para os países europeus mencionados no parágrafo anterior no período entre guerras. Os autores observaram os efeitos de cada movimento de elevação de incerteza na inflação por meio de testes de impulso resposta e concluíram que a confiança na moeda só pôde ser reestabelecida com o retorno ao padrão ouro e câmbio fixo. Esse aspecto remete também a solução observada nos países latino-americanos nos anos 1990, cuja confiança na moeda foi reestabelecida através de diferentes políticas econômicas que permitiram uma ancoragem ao dólar. Mas é importante frisar o que foi dito acima, que em ambos os casos as soluções de política econômica foram possíveis apenas por acordos de dívida e entrada de capitais externos.

Em economias financeiramente abertas, a aceitação da moeda fica dependente também dos agentes externos. Para países emissores de moeda periférica, essa é uma situação ainda mais delicada, pois a demanda pela sua moeda é basicamente para fins especulativos e percepções que um país irá contrariar as convenções do mercado pode acarretar fuga de capitais e depreciações da moeda, além de elevações nas taxas longas de juros, como argumentam Vergnhanini e De Conti (2017, pg 27):

“Besides, international private capitals may impose strict market discipline over government budget, requiring full commitment with decreasing government deficits. If the government decides to abandon primary surpluses targets and increases its public deficits, the market will perceive it as a lower commitment to debt retirement and expect some depreciation trend over the exchange rate. Due to expectations, it may also imply higher longterm interest rates. Not much is needed to cause the ‘flight to liquidity’ movement, considering that financial investments in peripheral countries follow a speculative logic. Any action that goes against ‘market discipline’ and the so-called ‘sound finance’ may lead to selffulfilling prophecy of currency depreciation.”

Essas limitações não significam que haja um número mágico de elevação da dívida que irá acarretar fuga de capitais e que qualquer elevação da dívida provoque aumento do risco país. Trajetórias da dívida, mais que seu patamar, tendem a ser mais relevantes na avaliação sobre o comportamento da dívida. Ou seja, em contextos

emergenciais como da pandemia, que demandam elevados recursos públicos e podem ocasionar quedas na arrecadação, há uma aceitação para elevação do endividamento. Por outro lado, quando se há uma tendência crescente de endividamento, pode ocorrer uma convergência no sentido de elevação das inquietações dos agentes privados, como ocorreu ao final do primeiro governo Dilma.

Em termos de gestão fiscal, Keynes ao longo de suas obras defende que o setor público deva exercer um papel de reduzir as incertezas inerentes à dinâmica econômica e ao mesmo tempo de estimular à economia em momentos de enfraquecimento da demanda, especialmente (mas não exclusivamente) quando a política monetária não for capaz de dinamizar os gastos privados. Deste modo, um regime fiscal ideal deveria ter como característica maior previsibilidade para não trazer incertezas adicionais e permitir que o Estado tenha um comportamento anticíclico, isto é, de ampliar seus gastos em momentos de instabilidade e de reduzir em momentos de elevado crescimento econômico. Em textos posteriores à Teoria Geral, como traz Sicsú (2021), Keynes apresenta ideias mais específicas de orçamento, ele sugere que se crie um orçamento corrente (ordinário) que deva ser predominantemente superavitário e um orçamento de capital que deva ser não apenas anticíclico, como também um mecanismo constante para o desenvolvimento econômico e garantia do pleno emprego.

2. OBSERVAÇÕES SOBRE REGRAS FISCAIS ANTERIORES

A partir do contexto apresentado na seção anterior se observa que o período recente tem a ensinar em termos de más regras fiscais. Durante muito tempo no Brasil, o principal parâmetro era o superávit primário: o resultado entre receitas e despesas primárias. Entretanto, quando há crescimento econômico, as receitas crescem muito e quando há recessão, as receitas despencam. Nessa medida, na fase recessiva, a regra impunha um corte de gastos, o que contribui para que haja mais desaceleração econômica e menos arrecadação ainda. Na fase ascendente, há farto espaço fiscal, então podem ocorrer excessos.

Entre 2004 e 2013, a atividade econômica experimentava uma espécie de milagre, com alto crescimento. Nossas análises devem considerar que essa fase foi muito atípica em relação aos últimos 45 anos. Na época houve uma expansão na estrutura burocrática, recomposição de salários e de número de servidores e ampliação de instituições. Em 2015-16, o ciclo virou, houve forte recessão, o que implica perda considerável de receitas e a regra impunha cortes de gastos, ou seja, mais crise.

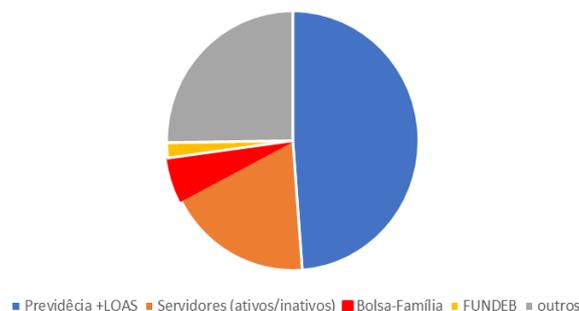
Adicionalmente, a expansão da estrutura burocrática é uma despesa constante, que ficou mais expressiva na fase descendente. Nessa medida, os cortes de gastos acabam sendo nos investimentos públicos, que possuem elevado efeito multiplicador sobre o crescimento econômico, tanto para cima, quanto para baixo. Não resta dúvidas a quem entende do assunto que os cortes de gastos no início do segundo mandato de Dilma contribuíram para a forte recessão. Tudo isso está relacionado com a regra fiscal existente à época ser pró-cíclica, o superávit primário.

Como tudo o que é ruim pode piorar, em 2016 foi aprovada uma emenda constitucional, a lei do Teto de Gastos, que impôs redução per capita de gastos de forma contínua, também em educação e saúde, ao contrário do que diziam seus defensores à época. Entretanto, a Constituição é lugar para grandes acordos da sociedade, e a política fiscal deve ser prerrogativa dos governos eleitos para gerir suas receitas e despesas.

Além disso, essa regra previa a manutenção real da despesa independentemente do ciclo econômico, ou seja, era acíclica, sem espaço para combater uma crise econômica com elevação de gastos. Tal deformação exigiu a edição de novas emendas para driblar as restrições impostas e aí surgiram a PEC Emergencial, a PEC do Orçamento de Guerra, a PEC dos Precatórios, PEC Kamikaze, PEC de Calamidade Pública. Isso deixou cabal os problemas de má formulação, insustentabilidade, disfuncionalidade e inexecutabilidade da Emenda do Teto de Gastos.

Feitas essas considerações sobre os regimes anteriores, cabe um olhar sobre o desempenho das despesas da União desde 1997, quando passaram a ser mais detalhadas. É possível verificar que há crescimento em termos reais entre 1997 e 2014. Sobre as despesas primárias, importa ter referência que 44,4 % são despesas previdenciárias (35% urbana e 9% rural), como pode ser observado no Gráfico 1.

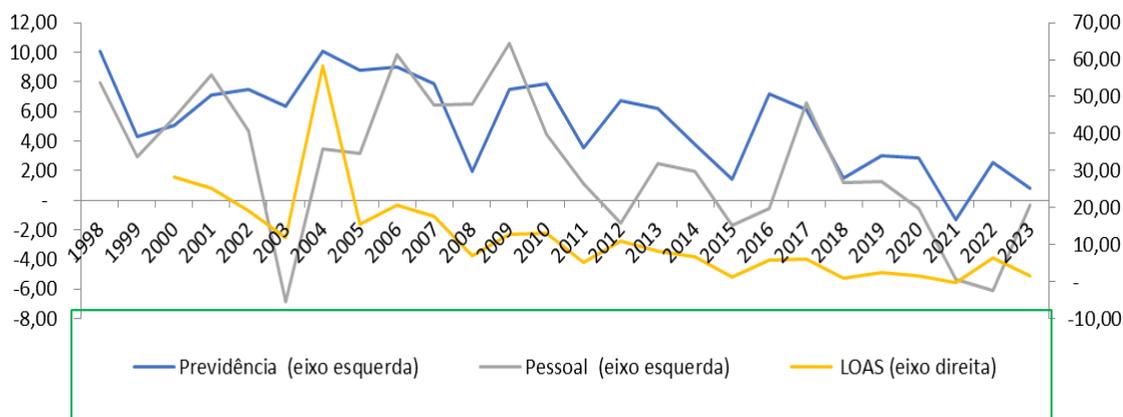
Gráfico 1 – Participação das despesas primárias da União – 2023 (%)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Nesse sentido, convém considerar que as várias reformas previdenciárias efetuadas possuem longo prazo de maturação nas contas públicas, já que dizem respeito a uma política de gerações. A despeito do envelhecimento populacional, desde 2017 há uma moderação do crescimento das despesas previdenciárias, conforme o Gráfico 2.

Gráfico 2 – Variação real de despesas da União 1998-2023 – IPCA



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Quando se engloba o Benefício de Prestação Continuada e seguro-desemprego, o montante chega a 51,2% da despesa primária total da União. Esse benefício passou a ser concedido em 1996, assim, nos primeiros anos de implantação, o crescimento real da despesa foi expressivo, mas moderou-se nos anos recentes. Há que levar em conta também que a variação real do salário-mínimo tem forte impacto em ambos os benefícios. Nesta medida, a nova regra põe restrições consideráveis ao aumento do salário-mínimo.

Outra despesa expressiva está em pessoal. Atualmente despesa com servidores ativos, inativos e pensionistas da União representa 18,6% da despesa primária. Tal representatividade já foi de 30% em 1998. Então, há uma trajetória de queda da despesa com pessoal em termos relativos ao orçamento e em termos reais desde 2019. Por um lado, devido às sucessivas reformas previdenciárias que impactam lentamente a conta de inativos e pensionistas. De outro, pela redução de servidores ativos e de seus salários reais. Além disso, a variação real da despesa está basicamente estável desde 2011. Então, mesmo que haja recomposição de perdas salariais e novas contratações, a trajetória de despesa não deve alterar-se significativamente.

Os diferentes tipos de despesa não têm os mesmos impactos da dinâmica econômica. Desde a crise de 2008 há uma mudança de percepção com relação ao impacto dos multiplicadores fiscais dos gastos públicos. Anteriormente, a percepção era

de que eles seriam próximo de zero, ou até mesmo negativos. Avaliações econométricas possuem controvérsias sobre a magnitude e o sinal de multiplicadores, sobretudo a partir da diferenciação entre momentos de recessão e de expansão (AUERBACH e GORODNICHENKO, 2011 e 2012; BLANCHARD e LEIGH, 2013).

Para o caso brasileiro, Orair, Siqueira, Gobetti (2016) efetuaram estimativas para o modelo linear e também para segmentação do ciclo econômico para o período de 2002 a 2016, analisando todas as esferas de governo.

Os resultados apontaram para um elevado e duradouro (10 meses) impacto multiplicador dos gastos públicos, sobretudo nos momentos recessivos. O maior impacto é do investimento público, com multiplicador de 1,68 (vale dizer, R\$ 1,00 de investimento gera crescimento econômico de R\$ 1,68). Benefícios sociais, como previdência e assistência, têm multiplicador de 1,51, com duração de 3 a 7 meses, o que também é considerado alto. De forma surpreendente, despesas com pessoal também possuem multiplicadores superiores a um, variando entre 1,2 e 1,33. Possivelmente porque, ao contrário do que diz o senso comum, os salários dos servidores não são elevados, sobretudo dos municípios, que são majoritários entre os servidores.

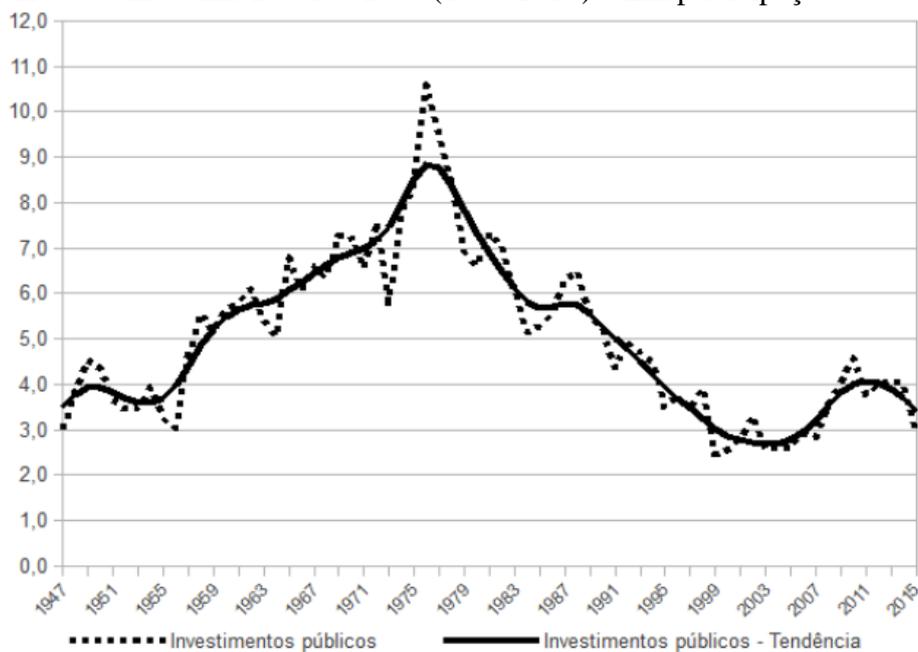
Para a fase de expansão econômica, os multiplicadores são bem menores, mas ainda positivos, a não ser nos subsídios, que são próximos a zero.

Os sucessivos ajustes fiscais recentes levaram os investimentos públicos para os níveis mais baixos desde que há contabilidade, em 1947. Em termos de dinâmica econômica, isso é péssimo, o que ajuda a explicar o longo período de recessão e estagnação. Os fatos demonstraram que cortes de gastos públicos são recessivos, sobretudo em investimentos.

Desde o período em que há sistematização de dados, os momentos em que houve crescimento da taxa de Investimento Público em participação do produto no Brasil foram entre 1956 e 1977. Após este período e até 2005, houve uma redução sistemática desta variável, conforme Gráfico 3. Entre 2005 e 2010, a taxa de investimento público voltou a subir, invertendo novamente no período posterior, sobretudo após 2015.

Quando observamos a taxa de investimento total no Brasil, verificamos que ela cresceu entre 1956 e 1975. Posteriormente, há uma trajetória de queda até 2004. Sobe novamente até 2010, entrando numa fase descendente, mais uma vez. O comportamento é extremamente similar à taxa de crescimento do investimento público.

Gráfico 3 – Investimentos Públicos (1947-2015) – Em participação % do PIB



Fonte: Orair e Silveira (2018).

Já a variação na taxa de crescimento econômico foi mais intensa, com oscilações entre 1948 e 1962, entre 1968 e 1980, mas com trajetória de queda desde 1974 e uma retomada digna de nota entre 2004 e 2013. Nessa medida, verifica-se que os investimentos públicos estão muito relacionados ao crescimento econômico, por esse motivo, cabe notar como serão os investimentos públicos no NRF.

3. CONSIDERAÇÕES SOBRE O NRF

O NRF é uma regra mais flexível em relação às anteriores e traz algumas inovações. Basicamente, ela garante que sempre haverá aumento da despesa real em pelo menos 0,6% e não permite aumento maior do que 2,5% nas despesas totais. Essa medida é fracamente anticíclica no piso e teto, quando as receitas caírem, o governo continua elevando (mesmo que de forma não acentuada) as despesas. No período da bonança, haverá um limite de aumento para que não haja excessos que se tornem de difícil pagamento na fase descendente, freando um pouco o momento crescente. Neste intervalo, as despesas vão acompanhar a atividade econômica e, conseqüentemente as receitas, com um redutor de 30%, assim, ela é fracamente pro-cíclica dentro da banda.

De outro lado, o arcabouço está amarrado à receita: as despesas podem crescer até 70% da variação da receita. Esse fator é pró-cíclico e limita o provimento de serviços públicos. Contudo, se o crescimento da receita for maior do que 2,5%, o

excedente poderá, a depender dos condicionantes do resultado primário, ir para investimentos, despesas que não são perenes e são altamente dinamizadoras.

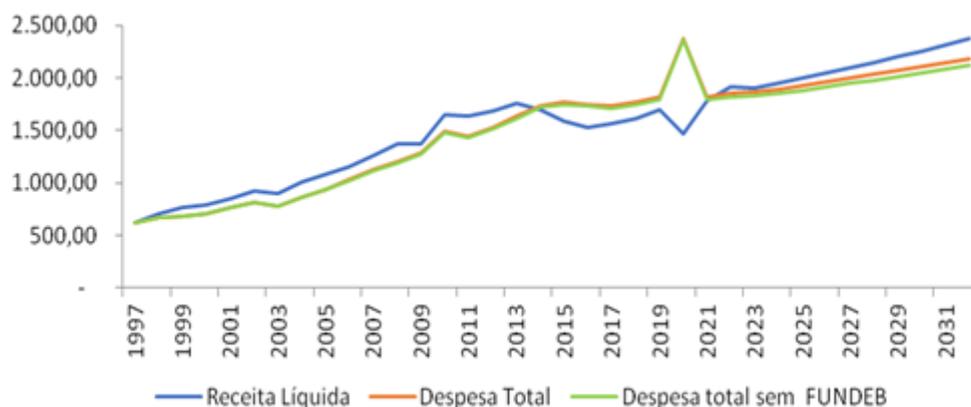
Uma mudança relevante é que a definição da despesa futura tem relação com a variação da receita passada e não com a expectativa de receita futura. A situação de 2015 é pedagógica: houve crise econômica e, portanto, frustração de receitas. Com a regra do superávit primário, e também por decisão de política econômica, foi efetuado corte de gastos, o que aprofundou a recessão. A partir do novo arcabouço, a despesa será fixada com base na receita passada e não na expectativa de receita.

O novo arcabouço fiscal traz uma regra infraconstitucional. Ao contrário do que ocorreu com o teto de gastos, por exemplo, que constitucionalizou a política econômica, o que não é adequado, já que a constituição é lugar para pactos de longo prazo e não para definições do governo incumbente, que deve ter espaço para definir o seu planejamento na seara fiscal. Além disso, caso haja um descumprimento da meta de superávit primário, a presidência da República terá que justificar ao Congresso Nacional, tal como no caso das metas de inflação, assim há uma descriminalização da política fiscal.

Tem surgido considerações críticas ao limitador de 2,5% de crescimento real nas despesas correntes, embora de fato impeça grandes incrementos, a convenção atual não parece ser favorável ao aumento do tamanho do Estado e elevação dos impostos, tampouco da ampliação da dívida pública. Por não serem medidas constitucionalizadas, ajustes nesses patamares exigiriam maioria simples e poderiam ser implementados em um futuro breve, especialmente com novo congresso. Ademais, há que se considerar que o crescimento econômico nos últimos 30 anos foi de 2,39%.

Em uma projeção realista até 2032, calculamos um crescimento da receita anual de 2,5%. Além disso, simulamos o valor do FUNDEB com os incrementos previstos até 2026. Recorde-se que o fundo para educação básica está fora da regra e seu valor têm crescido consideravelmente. Leve-se em conta que a receita pode crescer mais do que isso, a depender de múltiplos determinantes. No Gráfico 4, é possível notar que a trajetória da despesa real retomaria um crescimento, embora mais modesto do que no período 2004-2013.

Gráfico 4 – Receita Líquida, Despesa Total, Despesa Total sem FUNDEB do Governo Central, em R\$ Bilhões, valores constantes de Fev./2023 (IPCA) – 1997-2032



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Ainda sobre esse aspecto, a base de crescimento se dá em relação a um orçamento que já foi aprimorado pela PEC da transição, a qual permitiu que, já em 2023, o orçamento cumprisse não só o bolsa família de R\$ 600, algo que o orçamento deixado pelo governo anterior não possibilitava, mas que ampliasse o gasto médio para R\$ 703 e abrangesse mais de 21 milhões de pessoas, aumento real do salário mínimo (embora menos que o esperado) e redução da fila do INSS. Também permitiu uma recuperação do investimento público na ordem de R\$ 75 bi, mesmo que esse ainda seja muito inferior ao necessário.

A nova regra prioriza investimentos e estabelece um piso para esses. A regra traz certa separação entre despesa corrente e investimentos, embora não plenamente. A separação poderia ser total, prevendo equilíbrio apenas nas despesas correntes e permitindo déficit para as de capital, como preconiza Keynes. De toda forma, a possibilidade do excedente de receita ir para investimentos é uma mudança que deve ser muito saudada. Ainda assim, dentro do intervalo de variação da despesa de 0,6% e 2,5%, as despesas estão somadas.

O novo regime prioriza investimentos, mas também não permite que haja redução real da despesa total, mesmo que com pequena margem: os ajustes fiscais que aprofundam a recessão estão encerrados.

Outro aspecto positivo do arcabouço é que não há uma meta direta em relação aos níveis de endividamento. Isso é um aspecto fundamental pois essa dinâmica depende de elementos que não estão sob gerência da política fiscal, a exemplo da taxa básica de juros e do crescimento econômico.

Todavia, alguns elementos desse regime merecem maior reflexão, a começar pela amarra à receita. No período recente houve elevação extraordinária de receita, o que não deve se repetir, como privatizações, concessões, expressivos dividendos da Petrobrás, aumento de receita indexada ao preço dos combustíveis e da energia, redução e devolução de recursos do BNDES. A nova regra torna quase imperativa a elevação de receitas.

O crescimento econômico puxa as receitas para cima. Desde 2018 as receitas de royalties de petróleo têm crescido consideravelmente, sobretudo a partir de 2021. Esse desempenho está relacionado com o amadurecimento de investimentos realizados no passado e essa receita deve continuar crescendo nos próximos anos de forma muito veloz, dado que o Brasil afirmar-se-á como grande exportador de petróleo, sendo que os novos campos são no sistema de partilha, ou seja, repartem maior fatia com o Estado. Isso ajudará no crescimento das receitas, porém elas não estão incluídas na regra. Isto é, não serão computadas na regra dos 70%, mas auxiliarão a formar o superávit e com isso podem contribuir com a elevação do investimento caso as demais receitas tenham elevado crescimento.

Outras alternativas para elevação de receita são: o combate à sonegação, à elisão, à evasão, maior oneração aos mais ricos, tributação de aplicações financeiras isentas, tributação de dividendos e revisão de renúncias de receitas.

Nos últimos anos, houve aumento de renúncias de receitas, as quais podem ser revertidas. Tanto na literatura internacional, quanto na doméstica, os estudos sobre os efeitos multiplicadores sobre demanda, emprego, crescimento e arrecadação têm apontado que reduzir impostos não surte o efeito desejado, sendo aconselhável sua reversão. Em 2022, apenas da União, a cifra alcançou 3,42% do PIB (14,43% da arrecadação). Aqui há muito espaço para ampliação de receita (CHIEZA, LINCK, 2022). Algumas isenções merecem cuidado, como as sobre alimentos e microempresas, outras, como para setores específicos para incentivo de produção podem ser reoneradas.

Um aspecto preocupante em relação à receita é que em anos de baixo crescimento, a tendência é de a receita cair e conseqüentemente não se atingir a meta de superávit primário, fazendo com que no ano seguinte a despesa se limite a 50% do aumento da receita e não aos 70% usuais. Nesse sentido, a regra proposta não permite uma “verdadeira” política anticíclica, isto é, ampliar as despesas, especialmente o investimento para estimular a economia a tal ponto que se atenua a queda na renda.

Apenas evita que se acentue o problema, como era na regra do superávit primário anterior.

Por fim, é importante destacar que a repartição de receitas da União para entes subnacionais não será contabilizada no limite de despesa. Ou seja, o ganho bruto de receita será transferido através de Fundo de Participação de Estados e Municípios, além de outros fundos, como de exploração de recursos naturais, sem entrar na regra que limita a 70% e nem na regra do limite de crescimento de 2,5%.

A partir dos limites observados no NRF, elencamos alguns elementos que a regra poderia ser aprimorada para ampliar investimento de forma mais rápida e ampliar os gastos estagnados nos últimos anos:

1. Metas de superávit mais “tímidas”, assim permitiria que os potenciais aumentos excepcionais de receita fossem transformados em maiores investimentos, tão necessários. Ou melhor, tornar a meta de superávit como um alvo a ser perseguido, mas que não elevasse os prejuízos. A combinação das metas de piso, teto e os limites em relação a receita já seriam suficientes.
2. Deixar claro que esse recurso de investimento possa ser alocado para anos futuros, permitindo um maior planejamento e não investimentos feitos às pressas.
3. Transição de metas de crescimento das despesas, iniciando com 100% do aumento das receitas e reduzindo até 70% no último ano do governo, assim seria possível acomodar o excessivo enxugamento feito nos anos recentes em certas áreas. Da mesma forma poderia haver um movimento que inicialmente permitisse um crescimento acima dos 2,5% a fim de possibilitar um impulso fundamental para a dinâmica econômica, que se encontra em baixo ritmo de crescimento.
4. O piso do investimento deve ficar fora do piso de 0,6% do crescimento da despesa, caso contrário prejudicará a despesa corrente em termos per capita. No limite, todo o investimento público poderia ficar fora de metas de superávit, podendo ser 100% deficitário, tal como preconiza Keynes.
5. Caso se mantenha a meta de superávit primário, que não tenha o gatilho que reduza variação da despesa para 50% da receita, ou pelo menos somente quando o descumprimento ocorrer por 2 anos seguidos.
6. Inclusão de um mecanismo que permita aceleração da despesa frente a um choque negativo na economia, cujos critérios podem ser formulados pelo congresso.

- Alterar o período para cálculo do ritmo de crescimento da receita. Entre março de 2022 e janeiro de 2023 houve elevado aumento das receitas em decorrência de receitas extraordinárias, o que garantiria aumento das despesas em 2,5% para 2024.

4. CONCLUSÃO

Concluindo e resgatando a perspectiva de Keynes, o novo arcabouço vai ao encontro de algumas de suas recomendações, pois busca reduzir as incertezas dos agentes privados e fortalece as convenções sobre a moeda/dívida do Estado. Além disso, possui metas para um orçamento corrente que varie entre equilibrado e superavitário e que ao priorizar o investimento retoma o aspecto central do que Keynes chamou de orçamento de capital.

Por outro lado, embora se estabeleçam níveis mínimos de investimento, não há garantias que eles sejam suficientes para o Estado dinamizar e transformar a economia como se faz necessário. Tão pouco se garante um orçamento suficiente para reverter situações de forte queda na demanda privada, dado seu caráter apenas fracamente contracíclico nos momentos de baixa. Ainda assim, até aqui, não há limite para a despesa em investimento, se o crescimento da receita for superior a 3,57%. Já para a despesa corrente, o limite máximo de 2,5% é restritivo, mesmo que as taxas de crescimento econômico nas últimas décadas se assemelhem a tal cifra, o que pode impedir variações reais de salário-mínimo muito intensas e também recomposição de salários de servidores públicos e da estrutura burocrática. À toda sorte, não nos resta dúvida que o arcabouço proposto é superior ao teto de gastos e possui importantes avanços em relação às regras anteriores, mas que ajustes seriam fundamentais para uma melhor dinâmica econômica, como procuramos demonstrar acima.

REFERÊNCIAS

AUERBACH, A. J.; GORODNICHENKO, Y. **Fiscal Multipliers in Recession and Expansion**. Cambridge, Mass: National Bureau of Economic Research, 2011.

AUERBACH, A. J.; GORODNICHENKO, Y. Measuring the Output Responses to Fiscal Policy. **American Economic Journal: Economic Policy**, v. 4, n. 2, p. 1–27, 2012.

BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. C. **Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BLANCHARD, O.; LEIGH, D. Growth forecast errors and fiscal multipliers. **International Monetary Fund Working Paper**, 2013.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Resultado do Tesouro Nacional**. Disponível em <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/resultado-do-tesouro-nacional-rtn>. Acesso em 15 abr. 2023.

CHIEZA, R. A.; LINCK, A. K. B. **Renúncia de Receita e Desigualdades: um debate negligenciado**. São Paulo: Fundação Tide Setubal e Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento, 2022.

DALTO, F. A. S.; GERIONI, E. M.; OZZIMOLO, J. A.; DECCACHE, D., CONCEIÇÃO, D. N. **Teoria monetária moderna: A chave para uma economia a serviço das pessoas**. Editora Nova Civilização, 2016.

DALTO, F. A. S.; CONCEIÇÃO, D. N.; DECCACHE, D. Teoria Monetária Moderna não defende gastos públicos sem limites. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 9 mai. 2022. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/teoria-monetaria-moderna-nao-defende-gastos-publicos-sem-limites/>.

KEYNES, J. M. Activities 1940-1946: shaping the Post-War World, employment and commodities. **The Collected Writings of John Maynard Keynes**, XXVII, Cambridge University Press, 2013.

LARA-REZENDE, A. Da inflação crônica à hiperinflação: Observações sobre o quadro atual. **Revista de Economia Política**, vol. 9, n. 1. jan.-mar., 1989.

LOPEZ, J. A.; MITCHENER, K. J. Uncertainty and Hyperinflation: European Inflation Dynamics after World War I. **NBER Working Paper**, n. 24624, mai. 2018.

MENDONÇA DE BARROS, L. C. A moeda indexada. **Economia e Sociedade**, n. 2, 1992.

ORAIR, R. O.; SIQUEIRA, F. F. Investimento público no Brasil e suas relações com ciclo econômico e regime fiscal. **Economia e Sociedade**, v. 27, p. 939-969, 2018.

ORAIR, R.; GOBETTI, S. W.; SIQUEIRA, F. F. Política Fiscal e Ciclo Econômico: uma análise baseada em multiplicadores do gasto público. In: Secretaria do Tesouro Nacional. (Org.). **Finanças Públicas: XXI Prêmio Tesouro Nacional, 2016: coletânea de monografias**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2016, v. 1, p. 1-76.

PAHIM, R.; MORRONE, H. Modern Monetary Theory and the Post-Keynesians: The nature of their theoretical intersections in the literature. **Brazilian Keynesian Review** (no prelo).

ROSSI, P.; DWECK, E.; ARANTES, F. Economia política da austeridade. In: ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. (Org.). **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

SARGENT, T. “The Ends of Four Big Inflations”. In: HALL, R. E. (Ed.). **Inflation: Causes and Effects**. Chicago: NBER, p. 41-98, 1982.

SICSÚ, J. A Relevância do Orçamento de Capital e do Planejamento no pensamento de Keynes. **Texto para Discussão 030**, set. 2021.

TAVARES, M. C. **Ciclo e crise: o movimento recente da industrialização brasileira**. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 1998.

TERRA, F. B. Uma crítica pós-keynesiana ao MMT: a negligência do papel da confiança. **Valor Econômico**, 03 abril. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/eu-e/noticia/2019/04/03/uma-critica-pos-keynesiana-ao-mmt-a-negligencia-do-papel-da-confianca.ghtml>.

VERGNHANINI, R; DE CONTI, B. Modern Money Theory: a criticism from the periphery. **Brazilian Keynesian Review**, vol. 3, n. 2, p.16-31, 2º semestre de 2017.

WRAY, R. From the State Theory of Money to Modern Money Theory: An Alternative to Economic Orthodoxy. **The Levy Economics Institute Working Paper Collection**, n. 792, p. 1–35, 201.

NÃO EXISTE ALTERNATIVA? CONSIDERAÇÕES SOBRE O IMPACTO ECONÔMICO E A ECONOMIA POLÍTICA DO NOVO ARCABOUÇO FISCAL (“REGIME FISCAL SUSTENTÁVEL”)¹

Pedro Paulo Zahluth Bastos ²

Resumo: O artigo discute o impacto econômico recessivo e concentrador da renda do arcabouço fiscal, fazendo em seguida uma pergunta de economia política. Como um governo eleito com promessas de crescimento do emprego, do investimento público e do gasto social, e com fortes críticas ao neoliberalismo inerente ao Teto do Gasto, acabou propondo um arcabouço fiscal bem restritivo e, sem resistências públicas ao substitutivo do relator na Câmara dos Deputados, recomendando o voto de sua base parlamentar em um arcabouço ainda mais restritivo? Para responder, o primeiro item do artigo discute detalhes técnicos do arcabouço fiscal desde a proposta até a aprovação legislativa. O segundo aborda a convergência ideológica entre Ministério da Fazenda e o Banco Central em defesa da austeridade fiscal. O terceiro discute a relação de forças políticas na tramitação do arcabouço fiscal, antes das considerações finais.

Palavras-chave: Austeridade fiscal, Neoliberalismo, Terceiro Governo Lula, Regime Fiscal Sustentável.

IS THERE NO ALTERNATIVE? CONSIDERATIONS ON THE ECONOMIC IMPACT AND POLITICAL ECONOMY OF THE NEW FISCAL FRAMEWORK ("SUSTAINABLE FISCAL REGIME")

Abstract: The article discusses the recessive and income-concentrating economic impact of the new fiscal framework, and then asks a political economy question. How did a government elected with promises of growth in employment, public investment, and social spending, and with strong criticism of the neoliberalism inherent in the Expenditure Ceiling, end up proposing a very restrictive fiscal framework and, without public resistance to the rapporteur's substitute in the House of Representatives, recommending the vote of its parliamentary base for an even more restrictive framework? To answer these questions, the first section of the article discusses the technical details of the new fiscal framework from the original proposal to legislative approval. The second discusses the ideological convergence between the Ministry of Finance and the Central Bank in defense of fiscal austerity. The third discusses the relationship of political forces in the passage of the fiscal framework, before the final considerations.

Keywords: Fiscal Austerity; Neoliberalism; Third Lula Government; Sustainable Fiscal Regime.

INTRODUÇÃO

O Novo Arcabouço Fiscal (NAF), rebatizado de Regime Fiscal Sustentável (RFS), foi aprovado na Câmara de Deputados em 24 de maio de 2023 com alterações

¹ Artigo recebido em 18 de maio de 2023. Revisado em 19 de junho de 2023. Aprovado em 28 de junho 2023.

² Professor de desenvolvimento socioeconômico, economia internacional e brasileira no IE-Unicamp, onde é coordenador do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica (Cecon). Foi Chefe do Departamento de Política e História Econômica (Unicamp, 2008-2012) e Presidente da Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica (Abphe, 2009-2011).

que tornaram o projeto enviado pelo governo ainda mais restritivo. Em 21 de junho, o Senado aprovou texto sem grandes alterações em relação ao texto da Câmara.

O novo arcabouço é menos ruim do que a desmoralizada Lei do Teto do Gasto, mas reproduz seu sentido geral: blindar a austeridade contra o voto popular e, no futuro, substituir a oferta pública de serviços pela venda privada, instituindo legalmente uma forma de Estado neoliberal que impõe objetivos e limites estreitos para a ação de governos contra as preferências de seus eleitores. O pretexto é estabilizar a relação dívida pública bruta/Produto Interno Bruto (PIB) sem esperar que o PIB cresça a taxas elevadas e sustentáveis, mas sim através do controle do gasto público independentemente da conjuntura econômica.

O argumento é que a contenção do gasto primário – sem incluir nem limitar gastos com juros da dívida pública – deve contribuir para a geração de superávits fiscais primários como forma de estabilizar a relação dívida pública/PIB, mirando o numerador da relação e não o denominador. O sacrifício de demandas atendidas pelo gasto público e o impacto negativo sobre o crescimento econômico seriam supostamente compensados pelo aumento da credibilidade sobre a dívida pública e da confiança empresarial no futuro, e pela redução de juros básicos pelo Banco Central, estimulando a economia através do gasto privado.

A estabilização do crescimento do PIB através do estímulo à demanda – a prioridade keynesiana – e nova redução das desigualdades através do gasto social – a prioridade socialdemocrata – são praticamente abandonadas como objetivos da política fiscal, em nome da prioridade neoliberal de estabilizar a relação dívida pública/PIB através do controle do gasto público. Uma eventual elevação da carga tributária não levaria a um aumento proporcional do gasto público e sim do superávit primário, priorizando a referida estabilização da relação dívida pública/PIB.

A proposta de um regime fiscal “fiscalista” como substituto do teto de gasto pode parecer um enigma, considerando que o debate ideológico do Partido dos Trabalhadores voltou-se contra a austeridade pelo menos desde o experimento fracassado de Joaquim Levy em 2015, tal como manifesto nos programas do PT e de seus candidatos à presidência, inclusive em 2022. Desde então, o PT sistematicamente criticou o impacto econômico recessivo e concentrador da austeridade fiscal. Academicamente, essa crítica é correta, pois o combate às desigualdades depende historicamente do gasto público. Ademais, vários estudos mostram que a austeridade

fiscal reduz a taxa de crescimento do PIB em qualquer prazo, e que países mais “austeros” têm menor crescimento econômico³.

Em vista do impacto econômico recessivo e concentrador da renda do arcabouço fiscal, cabe uma pergunta de economia política. Como um governo eleito com promessas de crescimento do emprego, do investimento público e do gasto social, e com fortes críticas ao neoliberalismo inerente ao Teto do Gasto, acabou propondo um arcabouço fiscal bem restritivo e, sem resistências públicas ao substitutivo do relator, recomendando o voto de sua base parlamentar em um arcabouço ainda mais restritivo?

Para responder, o primeiro item do artigo discute detalhes técnicos do arcabouço fiscal desde a proposta até a revisão pelo Senado, assim como suas consequências econômicas e políticas. O segundo aborda a convergência ideológica entre Ministério da Fazenda e o Banco Central em defesa da austeridade fiscal. O terceiro discute a relação de forças políticas na tramitação do arcabouço fiscal, antes das considerações finais.

1. O ARCABOUÇO FISCAL PROPOSTO E SUA PIORA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Como já escrevi em abril (BASTOS, 2023), a versão inicial do arcabouço fiscal já colocava em risco o crescimento econômico, a agenda social do governo Lula (como a regra de crescimento real do salário mínimo), as leis que preveem elevação do gasto público em saúde e educação, para não falar dos investimentos transversais exigidos pela mudança climática. Afinal, gastos previdenciários, educacionais e em saúde pública têm um peso muito significativo no orçamento federal e tendem a crescer pelo menos 30% inferior ao crescimento das receitas tributárias, esmagando outras despesas caso o conjunto delas só possa crescer a uma taxa 70% inferior ao crescimento das receitas.

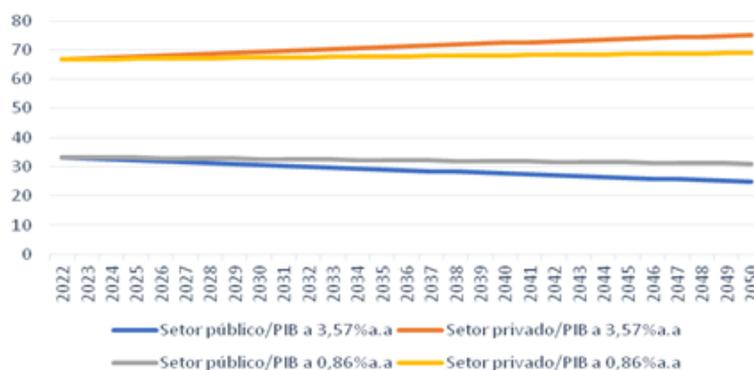
O arcabouço tampouco é anticíclico em um momento de desaceleração da economia, pois a despesa pública não compensa a desaceleração da demanda privada e sim a acompanha, gerando uma espiral descendente sempre que o PIB desacelerar desde 3,57% até 0,86%. O fato de que o piso mínimo para o crescimento da despesa é de 0,6% a.a. é insuficiente para impedir a pró-ciclicidade, pois uma desaceleração cíclica não se inicia apenas quando o PIB passa a crescer abaixo de 0,86% a.a.

³ PEROTTI (2012); FATÁS & SUMMERS (2018); BREUNER (2019).

Isso tudo pode encurralar a economia em uma espiral de baixo crescimento e ampliar o conflito distributivo entre beneficiários de rubricas do orçamento público, enfraquecendo a popularidade do presidente Lula, a unidade da coalizão social que o elegeu e a estabilidade da coalizão política que o apoia no Congresso Nacional. Tudo isso ficou mais provável com a aprovação da lei na Câmara dos Deputados:

1. A proposta do arcabouço já determinava implicitamente que o gasto público crescerá abaixo do crescimento econômico, reduzindo o tamanho do Estado no PIB à medida que a despesa pública primária crescesse no máximo 70% da variação da receita tributária (a menos que a carga tributária aumentasse ano a ano), como ilustrado no gráfico abaixo.⁴ A redução do peso da despesa pública no PIB é, aliás, um objetivo de regras de gasto semelhantes no resto do mundo, conforme reconhecido em publicação do corpo técnico do FMI (CORDES et al., 2015, p. 15-16). Embora essa fosse a lógica geral da proposta, ela poderia ser alterada pelo Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) encaminhado no início de cada governo, permitindo a modulação a cada eleição. Isso acabou no Projeto Substitutivo (PS) aprovado na Câmara. O limite para o crescimento da despesa pública primária (excluindo pagamento de juros), determinado em 70% da variação da receita tributária na proposta original até 2027, foi incluído no Projeto de Lei Complementar como uma característica permanente do RFS, constitucionalizando a austeridade independentemente das preferências de cada governo.

Gráfico 4 – A redução do Estado (2023-2050)
RFS: crescimento dos setores privado e público (2023-2050)



Fonte: Bastos (2023).

⁴ “Supondo um crescimento do PIB e da arrecadação tributária oscilando entre 0,86% e 3,57%, a despesa pública no máximo autorizado, e o alcance do centro da meta de resultado primário, a simulação indica que a participação do Estado no PIB passa de 33% em 2023 para até 30% em 2030, chegando até 25% em 2050, com crescimento correspondente do setor privado até alcançar até 75% do PIB.” (BASTOS, 2023, p. 8).

2. Foi incluída previsão para definição de metas de superávit primário quadrienais, na LDO do primeiro ano de cada governo, que gerem uma mal definida estabilização da dívida bruta do governo geral, também constitucionalizando a austeridade. Relembrando, as metas fiscais propostas eliminam o déficit primário em 2024, gerando um superávit primário de 0,5% do PIB em 2025 e de 1,0% em 2026. Se as metas fiscais definidas para o governo de Lula não forem cumpridas ou, mesmo cumpridas, não reduzirem a relação dívida bruta/PIB (por conta de baixo crescimento do PIB), a nova determinação legal é que as metas de superavit fiscal se tornem ainda mais restritivas no próximo governo, e assim sucessivamente.
3. Os intervalos de tolerância para o resultado fiscal em relação às metas de superavit continuaram de 0,25 p.p. do PIB, mas foram tornados permanentes pelo RFS – ao invés de propostos em LDO por cada governo eleito.
4. No caso de resultado fiscal inferior ao limite inferior da meta de superavit, mantém-se a previsão de crescimento das despesas a uma taxa 50% inferior à taxa de crescimento das receitas no ano anterior, mas com novas punições: no primeiro ano, proíbe-se criar cargo, emprego ou função, ou mudar estrutura de carreira que implique aumento de despesa; criar ou majorar auxílios, despesas obrigatórias e incentivos fiscais. No segundo ano, o serviço público é prejudicado com proibição de aumento e reajuste salarial, admissão de pessoal e realização de concurso público.
5. Como se a redução da taxa de crescimento das despesas para 50% da taxa de crescimento das receitas não bastasse como mecanismo recessivo em caso de resultado fiscal inferior ao piso da meta, foi mantida determinação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que o arcabouço eliminava: a obrigação de cortar gastos bimestralmente caso a redução das receitas ou de sua taxa de crescimento bimestral seja incompatível com o alcance da meta de superavit primário anual. Isso, evidentemente, reforça o caráter pró-cíclico do gasto público em uma desaceleração cíclica da demanda privada que tenha impacto negativo sobre a arrecadação tributária.
6. A política fiscal também volta a ser criminalizada: o descumprimento do limite inferior da meta fiscal não será infração à LRF desde que o agente público tenha tomado as iniciativas de corte bimestral de gasto diante da redução das receitas ou de sua taxa de crescimento nos relatórios bimestrais. Ou seja, a Fazenda precisará

fazer cortes pró-cíclicos de gasto na “boca do caixa”, bimestralmente, no caso de uma desaceleração ou queda da arrecadação. Assim, diminuiu muito o raio de manobra para realizar política anticíclica, ou de sinalizar a austeridade “para inglês ver” e eventualmente negociar depois uma autorização de piora de resultado fiscal no caso, por exemplo, de uma desaceleração cíclica que impacte negativamente a arrecadação tributária.

7. Além de manter a inclusão de aportes de capital para empresas estatais financeiras nos gastos computados no teto de despesas (uma sinalização evidente a demandas políticas do mercado financeiro e do Banco Central), o Substitutivo passou a incluir estatais não-financeiras, ampliando o viés anti-desenvolvimentista do arcabouço fiscal.
8. Diante do alerta feito por economistas (como BASTOS, 2023, p. 14-5) que a evolução da arrecadação até junho de 2023 poderia determinar baixo crescimento da despesa em 2024, mantendo a economia em conjuntura de baixo crescimento, o Ministério da Fazenda incluiu tardiamente na proposta legislativa uma autorização para gastar segundo o teto de 2,5% de crescimento da despesa em 2024. Ademais, sugeriu calcular a inflação que corrige o teto anual de despesas em 2024 (o valor gasto em 2023 mais 2,5% na melhor das hipóteses), pela inflação entre janeiro e dezembro de 2023 (e não entre julho de 2022 e junho de 2023), estimando ampliar a autorização para gastar entre R\$32 e 40 bilhões em 2024. Contudo, o relator recusou e determinou que já se respeite o limite de 70% da variação da receita em 2024, exceto que a elevação da receita verificada ao longo de 2024 seja excepcionalmente alta a ponto de permitir a abertura de um crédito extraordinário para o gasto público em 2024. Ademais, o relator reinstituíu o período de cálculo da inflação até junho de 2023 que circulara nas primeiras propostas do governo, porém permitiu que, no início de 2024, seja recalculado o teto do gasto de 2024 caso a inflação efetivamente verificada em doze meses até dezembro de 2023 seja superior à verificada até junho de 2023.
9. Despesas que haviam sido retiradas do cálculo do teto do gasto foram incorporadas pela Câmara, como as transferências da União para complementação do pagamento do piso salarial da enfermagem e para o Fundo Constitucional do Distrito Federal

(FCDF), e o pagamento pelos serviços das agências de água e saneamento.⁵ No caso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), formado por 20% de um conjunto de receitas estaduais e municipais (como ICMS), a União tinha a obrigação prévia de aumentar sua contribuição em 2 p.p. por ano, desde 17% do Fundeb em 2023 até 23% em 2026. No substitutivo aprovado na Câmara, esse aumento das parcelas da complementação da União foi incluído no cômputo das despesas sujeitas ao teto, mas o valor dessas complementações seria acrescido ano a ano ao tamanho do teto. O argumento técnico do relator é que as despesas que tenham impacto no resultado fiscal primário não devem ser excluídas do teto de despesas, ainda que uma manobra contábil permita o crescimento do gasto da união com o Fundeb sem afetar o teto global de despesas (embora possa limitar outras despesas porque conta para o resultado primário que deve ser alcançado). O objetivo político é não abrir exceções que possam aumentar ao longo do tempo.

Em suma, as alterações promovidas pelo Substitutivo do relator na Câmara dos Deputados acentuaram o sentido geral da regra neoliberal autoimposta pela Fazenda: constitucionalizar a austeridade, retirando dos governos eleitos muito do poder de decidir sobre políticas públicas, processo que muitos autores documentaram ocorrer ao longo do tempo e do espaço (BIEBRICHER, 2015, 2017, 2019; BRUFF & Tansel, 2019; CORNELISSEN, 2017; GILL & LAW, 1989; SLOBODIAN, 2018; STREECK, 2014).

Na revisão feita pelo Senado, aprovada no dia 21 de junho, o relator Omar Aziz atendeu a reivindicações do governo para retirar do cômputo do teto global de despesas autorizadas as complementações da União para o Fundeb e o Fundo Constitucional do DF. É importante que fique claro que o objetivo do governo não é abrir autorização de gasto para outras rubricas em 2024, pois os recursos do Fundeb e do FCDF gastos em 2023 também são retirados da base inicial sobre a qual se calcula a autorização de despesa para 2024 (o valor de 2023 mais 2,5% na melhor das hipóteses). O objetivo é evitar que o aumento futuro dos gastos da União com Fundeb (dependente da variação das receitas dos estados e municípios) e FCDF (corrigida pela variação de 100% da receita corrente líquida da União) pressione outras despesas depois de 2024.

⁵ Para comparação de detalhes técnicos e jurídicos da proposta original e do Substitutivo, ver Diálogo institucional (2023).

Além disso, o Senado retirou gastos com ciência e tecnologia do câmputo do teto de gastos a pedido do senador Renan Calheiros, aparentemente surpreendendo o governo, segundo relatos da imprensa. Isso tampouco libera gastos extras para outras despesas em 2024, pois o valor gasto em 2023 também é retirado da base inicial sobre a qual se calcula a autorização de despesa para 2024. Finalmente, o senador Aziz determinou o cálculo da inflação entre janeiro e dezembro de 2023 (e não entre julho de 2022 e junho de 2023) para corrigir o valor nominal das despesas em 2024, estimando ampliar a autorização para gastar entre R\$32 e 40 bilhões em 2024.

Não se sabe quais dessas revisões serão mantidas na Câmara, uma vez que o relator, deputado Claudio Cajado, afirmou que as revisões não têm base técnica sólida, e que sua preferência é reverter tudo. De todo modo, mesmo que o arcabouço fiscal autorize gastar perto do teto de 2,5% de crescimento real em 2024, a regra de superavit fiscal primário autoimposta pela Fazenda (zerar o déficit primário) não o faz.

O problema é que para que o gasto aumente 2,5% em 2024 – uma desaceleração significativa em relação a 2023 e 2022 – sem inviabilizar o alcance do déficit primário zero, a receita tributária deve crescer a taxas excepcionais em 2024, independentemente da estimativa de receita no final de 2023. De fato, depois da aprovação do Substitutivo da Câmara, o secretário do Tesouro já admitiu que 2024 será um ano difícil para a gestão das contas públicas por causa do compromisso de zerar o déficit primário, exceto que a arrecadação cresça mais que 4 ou 5% acima da inflação (TOMAZELLI, 2023a), ou 6 ou 7% como afirmou dois dias depois (VENTURA, 2023). Cálculos de Felipe Salto indicam necessidade de crescimento das receitas em 9,7%, ou R\$ 120 bilhões (TOMAZELLI, 2023b). A ministra Simone Tebet fala em até mais: R\$ 150 bilhões (MONTEIRO, 2023).

Também depois da aprovação do Substitutivo da Câmara, o secretário do Tesouro afirmou que o governo realmente pensa em propor lei em 2023 para que as despesas com saúde e educação não cresçam a 100% do crescimento das receitas (VENTURA, 2023) sem reconhecer que o objetivo é diminuir a pressão austera contra as demais despesas sujeitas ao teto de 70% do crescimento das receitas, além de facilitar o alcance das metas de superavit fiscal primário fortemente restritivas. Talvez por isso o Ministério da Fazenda não venha a se esforçar para evitar que o relator na Câmara, Claudio Cajado, reverta as alterações feitas no Senado, mesmo que os representantes das áreas de educação, ciência e tecnológica, além do governo do DF, prefiram manter

as revisões do Senado. O dilema é que deixar despesas dentro do teto pode forçar sua contenção, enquanto as retirar impede que pressionem outras despesas dentro do teto, mas também libera mais sua expansão a ponto de dificultar o alcance da meta dura de superávit primário. Como o fim da lei do teto de gasto restaurou a obrigação de crescimento das despesas com saúde e educação a 100% do crescimento das receitas, isso pressionará a meta de resultado primário, que é o mesmo efeito de deixar o crescimento dos gastos com ciência e tecnologia, Fundeb e FCDF fora do teto de gasto – mas dentro do cômputo do resultado fiscal primário.

Quanto ao impacto recessivo do RFS, não vou repetir em detalhe os argumentos já apresentados em Bastos (2023), remetendo o leitor interessado para esse texto. Basta lembrar que as metas de expansão do gasto público são muito menores do que o verificado ao longo da Nova República exceto na época do Teto de Gasto, mesmo que o gasto cresça sempre no limite de 2,5% a.a. (BASTOS & BELLUZZO, 2022). E que, para que o PIB não desacelere sob o peso de uma despesa pública primária que cresce a 70% da evolução das receitas (supondo estabilidade da carga tributária), a despesa privada (incluindo exportações líquidas) deve crescer a uma taxa 64% superior à despesa pública, algo que nunca ocorreu desde 1930 por um prazo longo.

Enfim, mesmo que seja feita a difícil travessia de 2024 sem maiores percalços, não será fácil assegurar crescimento forte do PIB e nova redução das desigualdades através do gasto social, exceto que o governo acumule poder e vontade de modificar uma regra neoliberal autoimposta. Poderia ser diferente? É o que o discutiremos em seguida.

2. A CONVERGÊNCIA DE FORÇAS IDEOLÓGICAS ENTRE MINISTÉRIO DA FAZENDA E BANCO CENTRAL EM DEFESA DA AUSTERIDADE FISCAL

Qual arcabouço ideológico justificou o arcabouço fiscal? Como sempre, o argumento favorável a sacrifícios neoliberais de promessas e esperanças democráticas é uma versão do bordão de Margaret Thatcher: “não há alternativa” (TINA, na sigla para “There is no alternative”). Isso naturaliza a austeridade, em artifício ideológico essencial para a hegemonia neoliberal, seu controle sobre a agenda e sobre a não-agenda de políticas públicas, para o “realismo capitalista” (FISHER, 2009) e para a “desimaginação” típica do neoliberalismo (GIROUX, 2014). Antes de responder se havia alternativa ou não, é preciso perguntar: o Ministério da Fazenda queria uma alternativa?

Aparentemente não. Há indícios na prática e na retórica de que o ministro Fernando Haddad acredita no argumento de que o crescimento econômico pode ser liderado pelo gasto privado apesar da austeridade fiscal, pois a austeridade seria condição para redução de juros e para a retomada da confiança empresarial no futuro da economia, supostamente abalada pela desconfiança sobre a trajetória presumidamente explosiva da dívida pública.

Na sua primeira entrevista sobre o modelo econômico imaginado para o governo depois das eleições, em dezembro de 2022, o ministro Fernando Haddad descartava a opção da expansão fiscal para estimular a economia, fazendo da contração fiscal uma condição para que a redução dos juros básicos estimulasse o crescimento:

“Não estamos num momento em que a expansão fiscal vai ajudar a economia... Se houver espaço para estímulo, seria o monetário. Se a gente souber fazer a transição, tem espaço para uma taxa de juros menor. Você tem que dar segurança para a autoridade monetária... Se a gente reestruturar esse passivo, sinalizar a sustentabilidade, você combina as duas políticas [fiscal e monetária], traz essa taxa de juros para um patamar que ela já poderia estar. E quanto mais cedo a gente fizer isso, mais cedo nós vamos colher os frutos da decisão correta...Na minha opinião, se isso for bem apresentado, há espaço na política monetária para trazer o crescimento.”⁶

Em janeiro de 2023, o secretário executivo do Fazenda, Gabriel Galípolo, repetiu argumento semelhante, com uma diferença: o veto à política fiscal expansionista não viria apenas do Banco Central, mas também do mercado financeiro privado. Uma sinalização de descompromisso do governo com a contenção da trajetória da dívida pública por meio da moderação fiscal poderia estimular expectativas do mercado financeiro que levem à fuga de capitais, à depreciação cambial e ao choque inflacionário resultante. Contendo essas expectativas através da sinalização de contração fiscal (ou seja, da proporção do gasto público no PIB), o Ministério da Fazenda deveria abrir “espaço fiscal” para que o Banco Central reduza a taxa de juros básica sem colocar em risco o valor do Real nos mercados de câmbio. Nas palavras de Galípolo:

“...o que o Ministro Fernando Haddad tem repetido... é que não existe política fiscal e política monetária, existe política econômica... O grande desafio que está sendo colocado pelo Ministro Fernando Haddad é como é que a gente consegue produzir sinais onde essas duas políticas vão andar no mesmo sentido... como desde o início vem fazendo o Ministro com o anúncio das medidas para que você possa, de um lado, apresentar uma sustentabilidade sobre as contas públicas, criar espaço para que o Banco Central enxergue que existe um cenário para redução de juros...”⁷

⁶ Entrevista ao Estúdio i, 14/12/2022 (Haddad, 2022).

⁷ Entrevista à CBN, 25/01/2023 (Galípolo, 2023).

É digno de nota que o argumento do Ministério da Fazenda é o mesmo argumento do conservador presidente do Banco Central, Roberto Campos Neto. As atas do Comitê de Política Monetária (Copom) afirmam consistentemente que a política fiscal deve ser contracionista para contribuir para que o Banco Central reduza as taxas de juros. Como ao mesmo tempo o Copom admite que a economia desacelera, não há inflação de demanda que o gasto público deficitário pudesse piorar. Logo, resta a hipótese de que a inflação seria determinada pela expectativa de inadimplência da dívida pública e, futuramente, pela “possível adoção de políticas parafiscais expansionistas” (referência típica à expansão de crédito pelos bancos públicos):

“Ao avaliar os fatores que poderiam levar à materialização de cenário alternativo caracterizado por uma taxa de juros neutra mais elevada, enfatizou-se a possível adoção de políticas parafiscais expansionistas... O Comitê avalia que o compromisso com a execução do pacote fiscal demonstrado pelo Ministério da Fazenda, e já identificado nas estatísticas fiscais e na reoneração dos combustíveis, atenua os estímulos fiscais sobre a demanda, reduzindo o risco de alta sobre a inflação no curto prazo. Ademais, o Comitê seguirá acompanhando o desenho, a tramitação e a implementação do arcabouço fiscal que será apresentado pelo Governo e votado no Congresso. O Copom enfatizou que não há relação mecânica entre a convergência de inflação e a apresentação do arcabouço fiscal, uma vez que a primeira segue condicional à reação das expectativas de inflação, às projeções da dívida pública e aos preços de ativos. No entanto, o Comitê destaca que a materialização de um cenário com um arcabouço fiscal sólido e crível pode levar a um processo desinflacionário mais benigno através de seu efeito no canal de expectativas, ao reduzir as expectativas de inflação, a incerteza na economia e o prêmio de risco associado aos ativos domésticos... Entre os riscos de alta para o cenário inflacionário e as expectativas de inflação, destacam-se... a incerteza sobre o arcabouço fiscal e seus impactos sobre as expectativas para a trajetória da dívida pública.” (COPOM, 2023)

O Copom não explica por que a suposta expectativa de inadimplência da dívida pública trazida por uma política fiscal expansionista – ainda mais em uma conjuntura de desaceleração cíclica – levaria a um aumento da inflação agora: por acaso, os agentes estariam fugindo de títulos públicos em direção a ativos reais ou ao dólar ao calcular a trajetória de longo prazo para a relação dívida pública/PIB nas próximas décadas? E o fazem supondo que a contração fiscal só afeta a trajetória da relação dívida/PIB positivamente através do numerador (via superávit fiscal primário), sem afetar o denominador, ou seja, o crescimento do PIB? Se a resposta é positiva, isso é sem dúvida exemplo do argumento a favor da contração fiscal expansionista, ou da “fada da credibilidade”, já refutado cientificamente.

Nos documentos do BC, as “evidências” apresentadas quanto à possibilidade de fuga contra os títulos públicos são apenas o registro de expectativas e opiniões pró-austeridade do mercado financeiro. Com base nelas, exige-se que a política fiscal seja

contracionista como condição de redução das taxas básicas de juros (embora o diferencial de juros a favor de títulos públicos brasileiros supere muito os prêmios de risco nos mercados internacionais). Desatualizado academicamente, o presidente do BC deu a entender que o crescimento do PIB não depende da expansão fiscal, e que mesmo a redução das taxas de juros que a contração fiscal poderia permitir precisaria também ser complementada por novas reformas institucionais que, presumidamente, permitam que o setor privado lidere a economia adiante.⁸

Assim, o argumento do presidente do BC defende uma forma de coordenação entre política monetária e fiscal que, primeiro, veta uma política fiscal expansionista e, segundo, alega que a redução da taxa de juros supostamente possibilitada pela contração fiscal deve ser complementada por reformas institucionais que liberem o potencial de crescimento do setor privado. Esse é o argumento neoliberal para o mix macroeconômico adequado desde o experimento de contração fiscal com Margaret Thatcher, já justificado com modelos de expectativas racionais que racionalizam a “fada da confiança” (QUIGGIN, 2011, cap. 3).

A posição teórica e ideológica do Ministério da Fazenda sobre o mix de coordenação entre política monetária e fiscal é, rigorosamente, a mesma posição neoliberal do BC, também academicamente desatualizada quanto a seus impactos econômicos esperados. A única diferença é de ritmo de implementação: Haddad alega que o BC deveria confiar nas boas intenções contracionistas do arcabouço fiscal e antecipar uma redução mais robusta das taxas de juros básicas. No entanto, Haddad aceita que a política fiscal seja coadjuvante da política monetária, ou seja, que respeite as condições fiscais definidas pelo presidente do Banco Central autônomo para baixar taxas de juros a curto prazo. A longo prazo, Haddad também aceita a proposta de Campos de subordinar a política fiscal ao objetivo de estabilizar a trajetória da dívida pública através da contração da proporção do gasto público no PIB. À moda neoliberal, espera que o PIB seja puxado pelo setor privado em resposta à contração fiscal, à redução de juros e de reformas institucionais que estimulem a canalização da riqueza privada empoçada hoje em títulos públicos de alta liquidez para investimentos na produção de bens e serviços.

⁸ Nas palavras de Campos Neto ao fechar seminário do BC em 19 de maio de 2023: “A gente passa muito tempo discutindo se a taxa Selic está alta ou baixa e o que temos que fazer. É o nosso trabalho. Mas quando olhamos para além disso, precisamos focar no fato de que devemos fazer reformas estruturais, que reduzam a taxa neutra de juros e aumentem o crescimento estrutural” (PINTO, 2023).

É de se esperar que, quando o governo Lula puder indicar o novo presidente do BC, o ritmo da redução de juros seja acelerado, já que o principal candidato ao cargo, Gabriel Galípolo, tem histórico de crítica do neoliberalismo, aliás mais do que Fernando Haddad. Ademais, na Fazenda, Galípolo acompanhou Haddad na crítica à lentidão de Roberto Campos Neto de entender os sinais da Fazenda para que o BC reduza as taxas de juros. De todo modo, todos os três compartilham da ideia de que a contração fiscal e a redução das taxas de juros devem ser complementadas por reformas institucionais amigáveis ao mercado. Quais seriam as reformas imaginadas pelo Ministério da Fazenda?

São basicamente duas: um novo arcabouço para parcerias público-privadas (PPPs) e uma reforma tributária que simplifica impostos de consumo e desonera a indústria de transformação relativamente à agricultura e serviços. A discussão de ambas escapa do escopo do artigo. De todo modo, havia alternativa ao recurso prioritário ao setor privado como eixo de crescimento da economia brasileira?

3. A RELAÇÃO DE FORÇAS POLÍTICAS NA APRESENTAÇÃO E TRAMITAÇÃO DO ARCABOUÇO FISCAL

Se a posição teórica que condena a expansão fiscal como meio de estímulo da demanda é academicamente desatualizada, ela parece politicamente atualizada perante a correlação de forças ideológicas corrente no Brasil, estranhamente protegida, pelo menos na mídia corporativa, da crise dos dogmas neoliberais no resto do Ocidente, para não falar do mundo desenvolvimentista asiático. Dito isso, havendo fortes indícios de que o ministro Haddad rejeitava ideologicamente alternativas menos restritivas do que o arcabouço fiscal que ele mesmo propôs ao Congresso, podemos perguntar: havia alternativa política à austeridade a curto prazo?

Como sempre, não é possível testar contrafactualmente o contrário da TINA, ou seja, a viabilidade de futuros alternativos, pois eles não puderam ser observados nas condições históricas específicas em que se decidiu aderir à austeridade. Contudo, tampouco é possível defender que a posição e condução do governo federal não importa no resultado da luta política e ideológica mais ou menos favorável à austeridade. Afinal, pouco antes do início do terceiro governo Lula, o presidente eleito recusou-se a aderir à austeridade prevista no Teto do Gasto e no projeto orçamentário de 2023 e usou seu capital político para aprovar a chamada PEC da Transição, ou PEC do Bolsa Família.

No projeto de lei do Orçamento de 2023 do governo Jair Bolsonaro se previa contração do gasto primário em 1,4% do PIB em 2023 (mensurado em R\$ 150 bilhões), o menor espaço para investimentos da história, de apenas 0,22% do PIB, e déficit primário de R\$ 65,9 bilhões. A ofensiva de Lula contra a austeridade envolveu mobilizar e influenciar a opinião pública mostrando o desastre que seria provocado sobre programas sociais que gozam de amplo apoio popular, ao contrário das preferências populares manifestas democraticamente nas eleições que acabavam de ocorrer. Lula também defendeu veementemente que o gasto social deveria ser encarado como um investimento e não um desperdício, como é típico no discurso político neoliberal hegemônico na mídia tradicional.

A ofensiva política e ideológica surtiu efeito. A proposta inicial da nova equipe econômica sequer envolvia eliminar o teto de gasto, mas apenas autorizar o pagamento do novo Bolsa Família fora do Teto de Gastos, com exceção de R\$ 175 bilhões do orçamento. O Senado atendeu ao sentido das críticas de Lula e aboliu conjuntamente o teto de gastos. A Emenda Constitucional 126 (resultante da PEC da Transição) também autorizou aumento das despesas em R\$ 169 bilhões, enquanto o déficit público primário autorizado foi aumentado para R\$ 231,5 bilhões, estimado em 2,16% do PIB. Ademais, ampliou-se gastos de alto poder multiplicador – sociais e de investimento – em cerca de 2% do PIB, elevando o investimento para R\$ 79 bilhões ou cerca de 0,75% do PIB, um valor historicamente baixo, mas bem superior ao orçamento anterior para 2023.

Publicamente, Lula dizia não se importar com a pressão do mercado financeiro e seus efeitos de curto prazo – como elevação de juros de títulos públicos de longo prazo e desvalorização cambial – pois tais efeitos seriam revertidos rapidamente à medida que os especuladores aproveitassem os preços baixos para voltar a comprar reais e títulos públicos e, de modo mais sustentável, à medida que a economia se recuperasse. Ao contrário, deslocou a pressão contra o presidente do Banco Central independente, Roberto Campos Neto, acusando-o de determinar juros atendendo a interesses rentistas sem base em pressões de demanda sobre a inflação, com efeitos recessivos desnecessários para controlar a inflação em uma economia que já desacelerava. Lula não disse isso, mas o diferencial internacional de juros oferecido pelo Banco Central também diminuía o risco de depreciação cambial porque superava muito o prêmio de risco-Brasil (medido pelo EMBI+, o JPMorgan Emerging Market Bond Index). Previsivelmente, a aprovação da PEC da Transição, ao contrário do alarmismo dos

“vigilantes de mercado” contrários ao aumento do gasto público ou à redução de taxas de juros, não trouxe qualquer depreciação cambial nem qualquer repique inflacionário.

Tudo isso indica o enorme poder de definição da agenda política que a presidência da República tem no Brasil, sobretudo depois de uma eleição consagrada vencida por um grande comunicador político. Sem a disputa pelo sentido conferido ao orçamento público e sua forma de gestão, a presidência de Lula nasceria amarada pelo Teto do Gasto.

Passada a posse, contudo, Lula transferiu a iniciativa política e ideológica no terreno fiscal para o discurso neoliberal ou social-liberal do Ministro da Fazenda, Fernando Haddad, limitando-se a atacar a política de juros do BC independente. Nesse momento, a disputa pelo sentido da política fiscal praticamente acabou, pois o ministro Haddad aderiu ao discurso neoliberal hegemônico que culpa o excesso do gasto público pela inflação e pelo risco de inadimplência da dívida pública – prometendo, com a proposta de uma regra dura de controle do gasto público, contribuir para que o BC reduza juros e para que o mercado financeiro tenha confiança no futuro a ponto de investir produtivamente e demandar títulos públicos sem risco, ao invés de fugir deles e do país. Abandonada a disputa pelo sentido conferido ao orçamento público, a presidência de Lula não nasceu amarada pelo Teto do Gasto, mas acabaria amarrada pelo Novo Arcabouço Fiscal e, pior ainda, pelo Regime Fiscal Sustentável.

Não se sabe o motivo da decisão de transferir a iniciativa política e ideológica no terreno fiscal para o discurso neoliberal ou social-liberal do Ministro da Fazenda: será que Lula foi convencido pelo discurso de Haddad de que o novo arcabouço fiscal não prejudicaria o crescimento econômico, e permitiria conciliar a retomada da credibilidade da dívida pública perante o mercado financeiro, à direita, e o pagamento da dívida social que foi prometida na campanha presidencial, à esquerda, combinando as ditas responsabilidades fiscal e social?

Caso contrário, vamos supor que Lula reconheça o impacto recessivo da austeridade. Terá acreditado que era preciso recuperar a credibilidade perante o mercado financeiro como na opção por Palloci em 2003 e por Trabuco ou Levy em 2015, antes de ter tempo de planejar o estímulo de novos investimentos públicos e privados para acelerar o crescimento? Ou terá havido apenas um cálculo político pessimista, talvez realista, quanto à correlação de forças, ou seja, terá Lula calculado que a ofensiva exitosa em novembro e dezembro de 2022 não teria tanto sucesso depois da posse do

novo Congresso Nacional em 2023 – talvez o mais conservador da Nova República –, sendo necessário recuar e ceder diante da pressão empresarial a favor da austeridade contra o investimento público e o gasto social a despeito do risco colocado à implementação de sua agenda de campanha? Terá imaginado ser necessário preparar um sucessor na presidência da República, Fernando Haddad, capaz de aglutinar o centro-direita à centro-esquerda em uma nova coalizão política de longo prazo, estendendo no tempo a frente ampla que isola a extrema direita? Ou, ao contrário, terá acreditado que não havia alternativa à austeridade a curto prazo, mas tentou se blindar da opção impopular ao transferi-la para Haddad, substituível caso a aposta fracasse a médio prazo em uma eventual virada desenvolvimentista como em 2005?

A escolha da hipótese preferida ou da combinação delas fica a gosto do leitor. O que se pode afirmar é que, independentemente do motivo, o Ministério da Fazenda anunciou um recuo significativo perante a proposta da PEC da transição e do resultado da Emenda Constitucional 126 já em 12 de janeiro de 2023, antes de qualquer negociação com o Congresso Nacional, aliás antes mesmo da posse dos congressistas eleitos. Ou seja, cedeu antes de negociar.

O pacote de 12 de janeiro anunciou um ambicioso corte de gastos no valor de R\$ 50 bilhões (cerca de 0,5% do PIB em janeiro) para alcançar, junto com elevação de receitas, um superávit fiscal primário de pelo menos 0,10% do PIB já em 2023. Comparado com a previsão da PEC da transição que, menos de um mês antes, legara ao Orçamento de 2023 um déficit primário estimado em R\$ 231,5 bilhões ou 2,16% do PIB, o pacote de janeiro de 2023 propunha entregar um ajuste fiscal da ordem de 2,26% do PIB em meio a uma economia em desaceleração. Ao mesmo tempo, o reajuste do salário-mínimo foi adiado para maio, a ponto de praticamente eliminar até mesmo a recuperação da inflação acumulada desde o último reajuste em janeiro de 2022. Além de contribuir para o ajuste fiscal prometido ao reduzir o gasto previdenciário, a decisão convergia com o esforço do Banco Central para conter a inflação reduzindo salários reais.

Se o Ministro da Fazenda considerava os cortes um sacrifício político imposto pela correlação de forças, não transpareceu isso, defendendo os mesmos como tecnicamente necessários para que o Banco Central reduza a taxa de juros, induzindo investimentos produtivos privados. Ainda em dezembro de 2022, como vimos, Haddad relaxava a pressão contra o Banco Central feita pelo presidente Lula alegando que havia

uma condição técnica, de ordem fiscal, para que Roberto Campos Neto reduzisse a taxa de juros, o controle do gasto público para sinalizar uma trajetória sustentável para a dívida pública.

Já em 1º de março de 2023, Haddad justificou a reoneração dos tributos sobre combustíveis afirmando que o governo não teria como projeto ficar popular em seis meses, ressaltando caber à Fazenda anunciar as medidas menos “compreensíveis” aos brasileiros para permitir que o BC reduza juros. Lembrou que em seu primeiro mandato, em 2003, Lula também tomou medidas duras, justificadas agora assim:

“Eu, como ministro da Fazenda, tenho de tomar medidas compensatórias para equilibrar o jogo e permitir e até contar que o Banco Central faça a parte dele e comece a restabelecer o equilíbrio da política econômica, com vistas a um crescimento sustentável... A meta (de inflação) não vai ser o que vai fazer os juros cair, o que vai fazer o juro cair é a gente seguir o plano de 12 de janeiro” (GARCIA, 2023).

No mesmo dia, a ministra Simone Tebet fez coro com Haddad, alegando que:

“Estamos, sim, focados agora na contenção de gastos. Isso que queremos mostrar para o Copom e Banco Central. Podem, ainda que paulatinamente, diminuir juros, nós temos responsabilidade fiscal e estamos fazendo dever de casa” (HOLANDA, 2023).

Como em um “dever de casa”, a política fiscal foi apresentada como coadjuvante do esforço conjunto para permitir tecnicamente que o Banco Central reduza juros. Pode ser que Haddad e Tebet realmente acreditem que Roberto Campos Neto não quer simplesmente disciplinar a política fiscal, mas que realmente acredita no mito neoliberal que culpa o excesso do gasto público pela inflação e pelo risco de inadimplência da dívida pública. Ou pode ser que não acreditem que Campos Neto acredite nisso, mas que precisam negociar com ele para que ele reduza os juros mediante a “sinalização” pública e a oferta efetiva de sacrifícios na forma de austeridade fiscal. Seja como for, importa menos o que Haddad e Tebet realmente acreditam que Campos Neto realmente acredita, e mais o discurso e a prática oriundos dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento.

Na prática do discurso e das decisões da equipe econômica, a disputa pelo sentido da política fiscal que fora iniciado por Lula em novembro de 2022 acabou em 12 de janeiro de 2023: Roberto Campos Neto ganhou a disputa. A política fiscal passou a ser vista, de maneira convergente no Banco Central e na equipe econômica do governo Lula, como meio de garantia da sustentabilidade da dívida pública e do combate à inflação através da contração fiscal – a prioridade neoliberal –, e não como

meio de expansão do PIB através do investimento público e de nova redução das desigualdades através do gasto social – as prioridades keynesiana e socialdemocrata. Como se não existisse alternativa.

Concluída a disputa pelo sentido conferido ao orçamento público e sua forma de gestão, e vitoriosa a narrativa neoliberal repetida à exaustão como discurso hegemônico na mídia tradicional e propalada por Haddad, Tebet e Campos Neto, era previsível que o Congresso Nacional tornaria o arcabouço fiscal mais restritivo ainda. Desde que, é claro, restrições orçamentárias não prejudiquem as emendas parlamentares impositivas que canalizam recursos para bases regionais e municipais de deputados e senadores em prejuízo das prioridades de investimento federal e gasto social universalizante do Poder Executivo. A propósito, o Ministério da Fazenda determinou celeridade na votação do arcabouço fiscal muito antes do limite de 31 de agosto e antes que ajustes na composição ministerial e na distribuição de emendas e cargos para parlamentares assegurassem uma maioria mais estável para projetos legislativos do governo.

Diante da convergência política e ideológica dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, do Banco Central e da mídia corporativa que reverbera a opinião de representantes do mercado financeiro, à oposição ao neoliberalismo só poderia restar a tática de contenção de danos. Contudo, vozes divergentes e combativas contra o neoliberalismo, mas leais ao presidente Lula, foram caladas com a punição pública e exemplar sofrida pelo deputado Lindbergh Farias, que perdeu a vaga pretendida na CPI do golpe neofascista de 08 de janeiro. A orientação do líder do PT no Congresso superou a resistência da presidência do PT (e de parte significativa da militância e da intelectualidade ligada ao partido), impedindo apresentação de emendas que resistiam ao rolo compressor neoliberal. Com isso, a correlação de forças ficou ainda mais desequilibrada para que apenas um lado – aquele que quer amarrar, senão até sabotar o terceiro governo Lula – operasse para tornar o novo arcabouço fiscal ainda mais restritivo.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O risco de esvaziar o debate sobre a política fiscal e recusar-se a educar a base militante e a população em geral a respeito dos riscos da austeridade não é apenas o de deixar o campo livre para os ataques neoliberais aos direitos sociais da Constituição de 1988, que certamente se farão presentes em breve na discussão dos pisos mínimos para

o gasto público em educação e saúde. O risco não é apenas o de deixar de acumular forças para ataques futuros contra a hegemonia “natural” do neoliberalismo. O risco é que as insatisfações trazidas pelo neoliberalismo e pela austeridade não sejam canalizadas contra suas causas e sim, pela direita ativa nas redes sociais e na mídia tradicional, contra os bodes expiatórios de sempre: a corrupção, a incompetência e o “identitarismo” inerentes a um Estado “globalista” e “patrimonialista” inchado. Já vimos essa narrativa antes.

No futuro, se o RFS se mostrar incompatível, como provável, com as promessas de campanha de Lula – como a regra de aumento real do salário mínimo – e com a previsão de aumento das despesas em saúde e educação, com que base política e ideológica o governo contará para forçar uma alteração no arcabouço fiscal? Como se voltará contra sua própria criatura, se sequer lamentou o aprofundamento das restrições fiscais promovido pelo substitutivo do relator? Diante do impasse, abraçará o RFS e abandonará os compromissos eleitorais, correndo o risco de uma derrota política e eleitoral histórica em 2026? Ou, então, Lula e/ou Haddad encontrarão meios de virar o arcabouço fiscal à esquerda no momento certo, aproveitando alguma oportunidade imprevisível agora? Tal virada à esquerda poderá contar apenas com negociações parlamentares tradicionais ou exigirá mobilização popular?

Não é possível responder conclusivamente a tais perguntas. Diante da oportunidade perdida de atacar um pilar quebrado do neoliberalismo – a austeridade inerente ao Teto do Gasto – e substituí-lo por um pilar keynesiano e socialdemocrata, resta-nos resistir contra a solução conservadora a cada impasse resultante da implementação do RFS, impedir o esvaziamento do debate sobre os riscos e danos da austeridade, torcer para que a ameaça fascista seja neutralizada pelo Poder Judiciário e por um crescimento moderado do emprego e da renda, e esperar outra oportunidade para destravar o potencial econômico do povo brasileiro.

REFERÊNCIAS

BASTOS, P. P. Z. Quatro tetos e um funeral: o novo arcabouço/regra fiscal e o projeto social-liberal do ministro Haddad. **Nota do Cecon 21** (13 abr. 2023) – Instituto de Economia da Unicamp, 2023.

BASTOS, P. P. Z.; BELLUZZO, L. G. Lula contra a fada da confiança do mercado financeiro. **Revista do Núcleo de Estudos de Economia Catarinense**, vol. 22, n. 11, p. 28-34, 2022.

BIEBRICHER, T. Neoliberalism and Democracy. **Constellations**, vol. 22, no. 2, p. 255–266, 2015.

BIEBRICHER, T. Neoliberalism and Law: The Case of the Constitutional Balanced-Budget Amendment. **Special Issue German Law School**, vol. 17, n. 15, 2017.

BIEBRICHER, T. **The political theory of neoliberalism**. Stanford University Press, 2019.

BREUER, C. Expansionary austerity and reverse causality: A critique of the conventional approach. **Institute for New Economic Thinking (Working Paper Series)**, v. 98, 2019.

BRUFF, I.; TANSEL, C. B. Authoritarian neoliberalism: trajectories of knowledge, production and praxis. **Globalizations**, vol. 16, n. 3, p. 233-244, 2019.

COPOM. Ata da Reunião do Comitê de Política Monetária — **Copom** (21 e 22 de março de 2023). Disponível em: <https://bit.ly/45Q6TKx>.

CORDES, T.; KINDA, T.; MUTHOORA, P.; WEBER, A. **Expenditure rules: effective tools for sound fiscal policy?** Washington DC: International Monetary Fund, 2015.

CORNELISSEN, L. How can the people be restricted? The Mont Pèlerin Society and the problem of democracy, 1947–1998. **History of European Ideas**, vol. 43, n. 5, p. 507-524, 2017.

DIÁLOGO INSTITUCIONAL ANÁLISE COMPARATIVA. Projeto de Lei Complementar Nº 93, de 2023 e Substitutivo do Relator – Versão de 16 mai. 2023. **Diálogo institucional – Assessoria e análise de políticas públicas**. Disponível em: <https://bit.ly/3N3VSMS>.

FATÁS, A.; SUMMERS, L. H. The permanent effects of fiscal consolidations. **Journal of International Economics**, 112, p. 238-250, 2018.

FISHER, M. **Capitalist Realism: Is There No Alternative?** Zero Books, 2009.

GARCIA, N. 'Não temos projeto para ficarmos populares em 6 meses', diz Haddad após anúncio sobre combustíveis. **Folha de São Paulo**, 1º mar. 2023. Disponível em: <https://bit.ly/3MTW15C>.

GALÍPOLO, G. Economia verde pode ser alternativa para reduzir impactos da política de preços da Petrobras, diz Galípolo. **CBN**, 25 jan. 2023. Disponível em: <https://cbn.globoradio.globo.com/media/audio/398640/economia-verde-pode-ser-alternativa-para-reduzir-i.htm>.

GILL, S. R.; LAW, D. Global Hegemony and the structural Power of capital. **Internacional Studies Quartely**, v. 33, n. 4, p. 475-479, 1989.

GIROUX, H. A. **The violence of organized forgetting: Thinking beyond America's disimagination machine.** City Lights Publishers, 2014.

HADDAD, F. Entrevista ao **Estúdio i**, 14 dez. 2022.

HOLANDA, M. Tebet diz que decisão sobre combustível mostra ao BC que governo está fazendo dever de casa. **Folha de São Paulo**, 1º mar. 2023. Disponível em: <https://bit.ly/3MVVNee>.

MONTEIRO, R. Tebet: Governo precisa de R\$150 bilhões para viabilizar arcabouço fiscal: 'sozinho não faz milagre'. **O Globo**, 21 jun. 2023. Disponível em: <http://glo.bo/3NHX7mE>.

PEROTTI, R. The "austerity myth": gain without pain?. In: **Fiscal policy after the financial crisis** (pp. 307-354). University of Chicago Press, 2012.

PINTO, P. S. Maior crescimento exige reformas, diz Campos Neto: Presidente do Banco Central diz em seminário que economistas apontam taxa estrutural de alta do PIB em 1,5% ao ano. **Poder360**, 19 mai. 2023. Disponível em: <https://bit.ly/3qztbKs>.

QUIGGIN, J. **Zombie economics: how dead ideas still walk among us.** Princeton University Press, 2011.

SLOBODIAN, Q. **Globalists: The End of Empire and the Birth of Neoliberalism.** Harvard University Press, 2018.

STREECK, W. **Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism.** Verso, 2014.

TOMAZELLI, I. Arcabouço ficou mais apertado, e grande desafio é 2024, diz secretário do Tesouro. **Folha de São Paulo**, 24 mai. 2023. Disponível em: <https://bit.ly/43rIoI8>. 2023a.

TOMAZELLI, I. Governo precisa de alta de quase 10% nas receitas para conseguir gasto máximo em 2024, diz economista. **Folha de São Paulo**, 30. mai. 2023. Disponível em: <https://bit.ly/3pkwue1>. 2023b.

VENTURA, M. Fazenda planeja mexer na correção dos pisos dos gastos com Saúde e Educação, diz secretário do Tesouro. **O Globo**, 25 mai. 2023. Disponível em: <http://glo.bo/3qD1tSX>.

ARCABOUÇO FISCAL E A PROMESSA DE CRESCIMENTO ECONÔMICO¹

Rubens R. Sawaya²

Quando um indivíduo realiza um investimento, obtém um bem de capital, adquire o direito ao fluxo de rendas futuras que espera obter da venda de seus produtos enquanto durar esse capital. (Keynes, 1981, p.115)

Resumo: A partir da explicação do papel a política fiscal para a dinâmica do capitalismo como elemento de fomento ao investimento privado, o artigo busca fornecer elementos para se pensar no real potencial do novo arcabouço fiscal em promover o crescimento econômico com base em comparação no que ocorreu e provocou o crescimento nos governos Lula I e II entre 2003 e 2010. Demonstra que as condições para o crescimento hoje são muito mais complicadas, não exatamente pelas restrições que o arcabouço apresenta, mas por todo o conjunto de elementos e ferramentas que o Estado dispõe, hoje muito mais restritos diante das reformas institucionais e legais dos últimos oito anos.

Palavras-chave: Brasil, Política Fiscal, Novo Regime Fiscal.

REFLECTIONS ON THE NEW FISCAL REGIME

Abstract: Based on the explanation of the role of fiscal policy for the dynamics of capitalism as an element of promotion of private investment, the article seeks to provide elements to think about the real potential of the new fiscal framework to promote economic growth based on a comparison with what occurred and caused growth in the Lula I and II governments between 2003 and 2010. It shows that the conditions for growth today are much more complicated, not exactly because of the restrictions that the framework presents, but because of the whole set of elements and tools that the State has at its disposal, which today are much more restricted due to the institutional and legal reforms of the last eight years.

Keywords: Brazil; Fiscal Policy; New Fiscal Regime.

INTRODUÇÃO

O crescimento do PIB brasileiro foi praticamente zero desde 2014, de 0,2% ao ano até 2022 ou 1,8% no acumulado do período. Dado o crescimento da população, o país empobreceu nos últimos oito anos. Se poderia pensar que o baixo crescimento se deveu à pandemia, mas, quando se toma os dados entre 2014 e 2019, o crescimento foi negativo em 2,6% no acumulado dos 5 anos, na verdade recuperando-se durante a pandemia. Vale lembrar que foi a partir de 2015 que se iniciou a política de ajuste fiscal com Joaquim Levy, um dos apoiadores do programa “Uma ponte para o futuro” que se antecipa à política de “teto de gastos” adotada oficialmente em dezembro de 2016. A

¹ Artigo recebido em 30 de maio de 2023. Aprovado em 23 de junho de 2023.

² Professor e vice-coordenador do Programa de Pós-Graduação em Economia Política do Departamento de Economia da PUC-SP.

queda acumulada do PIB entre 2015 e 2016 foi de 6,9%. Apenas em 2021 o Brasil recuperou o PIB de 2014. Estes são números sem precedentes na história e talvez reflita realidades apenas de países em guerra.

Foi também neste período que o país passou a ter déficit primário recorrente de 2,5% do PIB em média entre 2015 e 2022, contra um superávit primário médio de 2,1% do PIB entre 2003 e 2010 e de 1,8% entre 2010 e 2013. A relação dívida/PIB bruta caiu de seu pico de 81% em setembro de 2002 para 58% em setembro de 2014 e a líquida de 60% para 32% na mesma base de comparação. Portanto, em termos da situação fiscal, os anos entre 2015 e 2022 deixaram muito a desejar para aqueles que diziam que os governos Lula e Dilma haviam fomentado a economia com descontrole fiscal.

Na realidade, como se buscará demonstrar, a diferença entre os períodos está em se realizar uma política econômica fundada na lógica dinâmica macroeconômica de longo prazo que permitiu crescimento econômico com melhora fiscal, e a lógica ortodoxa fiscalista, sem visão dinâmica, que defende um ajuste fiscal de curto prazo. Esta lógica, não só colocou a economia em uma das maiores crises de sua história, como provocou seu enorme desajuste fiscal. De qualquer forma, talvez o mais grave seja a quantidade de mudanças institucionais e legais que, além de provocar a crise, amarram sobremaneira a ação, tanto da política fiscal como do Estado como um todo, em favor do crescimento dinâmico de longo prazo.

Dentro desse cenário o novo governo eleito tenta se livrar das diversas amarras que o impedem de agir para promover o crescimento econômico. O arcabouço fiscal entra nesse rol de medidas, lado à lado com a recuperação do protagonismo dos bancos públicos, principalmente BNDES, da Petrobras e da Eletrobras, que foram centrais no ciclo de crescimento dos períodos Lula I e II, em parceria com as grandes empresas de engenharia que foram dizimadas pela lava-jato, bem como outros importantes grupos empresariais privados. Destaca-se que esses braços que tornaram possível aquele crescimento econômico atuaram sobre nódulos importantes de irradiação de efeitos dinâmicos para as cadeias produtivas que possuem um forte encadeamento para “trás e para frente” nas palavras do clássico Hirschman (1981, cap. 4) ou mesmo de Furtado (1971, p. 103).

O novo arcabouço fiscal recupera em parte a ação do Estado para o desenvolvimento. Supera o draconiano teto de gastos do projeto “Uma ponte para o futuro”. Trata-se de um novo teto, por isso as fortes críticas sobre ele. De qualquer forma é muito mais flexível e agora permite um crescimento dos gastos públicos,

tímido, o que não era possível na política de teto anterior. A pergunta é se será suficientemente flexível para conseguir mover a economia brasileira estagnada há oito anos e recuperar o investimento produtivo, elevar o emprego, o padrão de vida das pessoas; se será capaz de retirar 33 milhões de pessoas da fome que se somam aos milhões de pessoas em insegurança alimentar, superando, no total, metade da população brasileira.

O artigo está dividido em partes. Primeiro aborda-se o papel da política fiscal na dinâmica do capitalismo a fim de fomentar o crescimento econômico. Em seguida, analisa-se a política do novo arcabouço fiscal e seu potencial e seus problemas para promover o crescimento. Em terceiro, de forma estilizada, verifica quais foram os elementos que atuaram positivamente nos períodos Lula I e II e como eles se recolocam. Conclui-se com a questão de se as novas amarras institucionais criadas e que estão sendo modificadas tornam possível de fato o crescimento. Grande parte dos dados mencionados ao longo do texto está no conjunto de gráficos no anexo.

1. O PAPEL DA POLÍTICA FISCAL

O papel central da política fiscal é puxar o investimento privado. Esse fato parece ter desaparecido no modelo IS-LM que tornou a política fiscal um complemento ao investimento privado ou, até mesmo, sendo visto como um substituto a ele como supõe a visão ortodoxa. Não era exatamente a intenção, mas a falta da visão dinâmica no modelo de equilíbrio geral estático como é o IS-LM, colocava a ação do Estado à parte, sem demonstrar o encadeamento dinâmico que a política cria, sem relacionar quais tipos de gastos públicos teriam maior o menor poder de incentivar o investimento privado e sem pensar o investimento como uma decisão fundada em expectativas de longo prazo como estava em Keynes (1981, cap.12). O próprio modelo previa algum grau de *crowding out* em que o gasto público “substituíria” o investimento privado. Foi suficiente para Friedman destruir o modelo colocando-o em um cenário de taxa de desemprego natural e PIB potencial, revivendo, em novos padrões, o velho conceito abstrato de “pleno emprego”, teorias que estruturam as bases dos modelos do Novo Consenso Macroeconômico que, inclusive, baliza as metas de inflação tendo como um de seus pés o equilíbrio fiscal. A crítica ortodoxa se completa com a “equivalência ricardiada” (SNOWDON & VAINE, 2005 p. 111) que deixa de fora o efeito dinâmico do investimento sobre a renda futura.

Originalmente, principalmente em Keynes, a política fiscal ou o gasto público nunca foi algo para “complementar” nem “substituir” o investimento privado. Seu fundamento sempre esteve associado ao incentivo ao investimento privado, atuando sobre a “eficiência marginal do capital”. O objetivo central era diminuir a incerteza radical, natural do processo dinâmico, sobre onde estará efetivamente a demanda agregada no futuro, fator central na decisão de investimentos dos empresários em sua decisão de criar uma oferta agregada para essa demanda futura que lhes proporcione o lucro esperado. A impossibilidade de saber onde estará a demanda agregada no futuro funda-se não nas previsões de qual será o nível de consumo no futuro dado que este pode ser previsto com base no nível de emprego que o próprio investimento hoje cria. O problema é prever quanto os empresários em conjunto investirão no futuro, determinando o componente “investimento” da demanda agregada no futuro que garanta a compra da oferta agregada decidida com o investimento hoje. Este é um problema dinâmico insolúvel que, no mínimo, dificulta no tempo o equilíbrio entre oferta agregada e demanda agregada, ponto no qual os empresários em conjunto venderiam tudo que produziram pelo preço de oferta que lhes proporciona o lucro esperado.

A política fiscal por meio de gastos públicos tem como objetivo diminuir essa incerteza dos empresários privados ao garantir um horizonte básico, um nível de demanda agregada no tempo, elevando o grau de previsibilidade e confiança aos empresários de que encontrarão no futuro um nível de demanda agregada que lhes garanta alguma proximidade com o nível de oferta agregada que criam hoje pelo seu investimento. O gasto público tem centralmente este papel. Não é seu papel substituir o investimento privado, mas garanti-lo no tempo.

Por isso, o gasto público deve ter a capacidade de criar um efeito dinâmico sobre a demanda agregada no tempo, com amplitude de ação sobre grande parte da economia. Por isso há uma hierarquia de gastos segundo seu efeito sobre as cadeias de produção, sobre a matriz insumo-produto, ao ponto de fomentar a própria demanda dos empresários por investimentos derivados que garantam a realização do valor, da produção criada que precisa ser vendida para continuidade dinâmica do processo de crescimento. Se os empresários não vendem a oferta que criaram pelo preço que desejam, ficarão com capacidade ociosa, produzirão menos, investirão menos, diminuindo a própria demanda agregada em prejuízo de todos os outros empresários. Garantir a dinâmica dos investimentos continuamente no tempo é, assim, central. A política de gasto público tem como fundamento dar essa garantia. Esse mecanismo está

muito além do chamado “efeito multiplicador”. É disparado pelo efeito multiplicador, mas só se torna efetivo se, como resultado, implicar em novos investimentos privados, garantindo efetivamente a demanda que não se funda no consumo dado que este é predeterminado pelo investimento e emprego, criados antes.

Para incentivar o investimento privado, o melhor gasto público é aquele que puxa diversos setores da economia, incentivando-os a investir. Trata-se do investimento público. O exemplo clássico e ainda real é o investimento em infraestrutura dado seu enorme poder dinâmico, bem como construção civil como a construção de casas para as pessoas, algo muito mais eficiente do que desenterrar dinheiro do chão, como ironicamente diz Keynes, mesmo porque este não é riqueza real. Os investimentos públicos em setores da indústria também podem ter esse efeito dinâmico. Historicamente seu principal objetivo é fornecer produtos básicos para a indústria a fim de diminuir o custo do investimento privado além de incentivá-lo. Entra nesse rol os gastos sociais em saúde e educação que têm como objetivo fornecer mão de obra qualificada e saudável para a produção privada, diminuindo o custo do trabalho para o empresário dado que os gastos sociais constituem salário indireto (PIKETTY, 2014, pp. 464-465).

Dessa forma, uma política fiscal expansionista não tem apenas o objetivo de tirar a economia da crise, mas de manter um horizonte de longo prazo confiável ao investidor privado. Dar-lhe alguma certeza de que haverá no futuro demanda agregada para sua decisão de elevar o investimento e a produção hoje. Claro, também é muito eficiente para retirar a economia do desemprego e do baixo crescimento, quando os empresários estão com capacidade ociosa e não veem suas vendas reais crescerem. Nesse caso, de nada adianta baixar as taxas de juros, os impostos ou os salários porque o motivo para não produzir não são os custos, mas a falta de perspectiva de demanda futura. Assim, a política fiscal funciona como um motor que cria um ambiente de menor incerteza para os empresários. Os próprios investimentos e gastos públicos hoje geram um crescimento da demanda hoje com a função de indicar um possível crescimento maior no futuro.

Pelos efeitos dinâmicos sobre o investimento privado e, portanto, sobre o crescimento econômico, a política fiscal expansionista feita nos moldes e com os objetivos antes expostos tem custo muito baixo. Claro, se for pensada a despesa como algo relacionado à receita de curto prazo, contabilmente é sempre, e deve ser, deficitária. Mas, se for pensado dinamicamente como em qualquer empresa produtiva

privada, o investimento hoje deverá ser coberto o valor a ser criado, com as receitas futuras que virão, como nas empresas privadas. No caso do Estado e de seus investimentos com forte apelo sobre a dinâmica da economia como um todo, pensar a questão fiscal como algo de curto prazo não tem sentido, dado que, não apenas o investimento público poderá ser pago com receitas tarifárias ao se beneficiar do crescimento da arrecadação dada a carga fiscal, sem qualquer elevação das taxas de imposto cobradas sobre a renda. Esse efeito dinâmico no tempo ocorre e pode ser no final positivo sem qualquer cobrança de mais impostos ou tarifas, mesmo que o déficit hoje seja financiado com as taxas de juros no mercado privado.

Sem pensar a política fiscal dinamicamente, em seus efeitos de longo prazo sobre o investimento agregado privado, seu principal objetivo, não é possível entender seus benefícios. Cai-se em uma conta de curto prazo de despesas contra receitas que impedem a visão e a ação de longo prazo. Este é o problema da ortodoxia que não consegue olhar nada mais do que o curto prazo, receitas e despesas hoje, sem nenhuma lógica dinâmica de longo prazo em seu raciocínio. Essa era a base lógica da política de teto de gastos, mas continua sendo a base para o novo arcabouço fiscal. Talvez a principal razão disso seja o domínio da ortodoxia sobre o debate, o domínio dos “economistas” do mercado financeiro no debate que não conseguem enxergar nada além do curto prazo em que ganham dinheiro e se beneficiam dos juros da dívida pública.

2. O NOVO ARCABOUÇO FISCAL

O novo regime fiscal não consegue se livrar da lógica contábil de curto “receitas menos despesas”, talvez por imposição política presente no debate dado que na aparência de fato gastar mais do que arrecada, como nas famílias, é visto como algo negativo, sendo assim de fácil assimilação pelo público leigo. O domínio desse falso argumento talvez impeça politicamente de ampliar e expor a lógica dinâmica. Com uma política fiscal expansionista, o governo apareceria nos telejornais pejorativamente como “gastador”, sem levar em consideração o efeito óbvio de que o gasto ou o custo de um é a renda ou receita de outro e, se ninguém gasta, ninguém ganha, mas esta máxima está longe da lógica contábil microeconômica que baliza hoje o raciocínio macroeconômico hegemônico do “Novo Consenso”. Talvez por isso o governo não consiga se livrar desta lógica simplista que pauta o debate. Conseguir sair deste patamar básico da microeconomia para a macroeconomia dinâmica é um enorme desafio.

Assim, o novo arcabouço fiscal manteve-se dentro desta lógica micro. É muito superior ao antigo “teto” porque permite o crescimento das despesas como uma proporção das receitas. Antes não era permitido crescimento algum. O problema é que esse crescimento das despesas deve ser permanentemente inferior ao crescimento das receitas. Isso significa que gradativamente e no longo prazo as despesas cada vez mais cairão em relação ao crescimento das receitas, diminuindo relativamente o poder do gasto público. Tudo se supondo que a economia cresça, assim cresceriam também as receitas como seu reflexo. Portanto é uma nova política de teto, decrescente relativamente, mas que positivamente conseguiu colocar a dinâmica do crescimento econômico em sua base. Neste ponto, seria um desastre a economia não crescer dado os fracos mecanismos contracíclicos presentes no arcabouço.

O problema central é se a nova política será capaz de promover o crescimento econômico em que se baseia, ou que tem como base para a elevação das receitas. Para isso é importante que o gasto com seu redutor seja realizado em atividades com forte efeito dinâmico sobre a economia como um todo (infraestrutura), possibilitando assim a entrega do prometido crescimento econômico. Isso é possível, embora seja mais difícil hoje quando o Estado não dispõe de todas as armas que detinha nos governos Lula I e II.

Essa lógica dinâmica é central também para a preservação e ampliação dos gastos com as políticas sociais, como com educação e saúde, que foram incorporadas ao teto. Não há qualquer garantia de que será possível recuperar os gastos sociais do desastre proporcionado pelas políticas anteriores. A reforma da previdência é emblemática uma vez que, ao ser aplicada em conjunto com a precarização do trabalho, diminuiu a receita previdenciária a tal ponto que talvez não será possível nem recuperar nem seu histórico déficit, aquele que garantia alguma transferência de renda aos mais pobres.

Não é surpresa deixarem os gastos com juros fora do teto. Qualquer governo seria derrubado se cogitasse no assunto. Também não há limites claros para a relação dívida/PIB, talvez porque todos saibam que o crescimento dessa relação, exceto entre 2015 e 2022, nunca teve relação como excesso de gastos – dado o acúmulo de superávits primários desde o início da década de 1990 – e sempre foi alimentada pelo pagamento de juros sobre a dívida. A continuar com os níveis atuais das taxas de juros básicas que tem como principal função remunerar a dívida pública, a relação dívida/PIB pode crescer a depender do nível de crescimento econômico. Se for estabelecido

também um limite para o crescimento dessa relação, não restaria nada para o Governo gastar com investimento no caso de um baixo crescimento, muito menos com políticas sociais, saúde e educação que já estão dentro do novo teto. Seria praticamente um retorno ao velho teto de gastos que vem destruindo o Estado e o país desde 2016.

Outro grande limite para atuação da política fiscal é colocar a capitalização das empresas estatais e dos bancos públicos dentro do limite. Estes ficam impedidos de atuar como atores centrais nos eixos das cadeias de valor como no passado e se verá a seguir. A isso se junta os limites impostos pela nova lei das Estatais que obrigam o Estado a trata-las como empresas privadas, fundadas nos interesses de seu acionistas, e não como empresas públicas com objetivo de atuar sobre a dinâmica da economia, como produtoras e fornecedoras de matérias-primas e infraestrutura de baixo custo para incentivar o investimento privado rebaixando os custos privados de produção. Também as impede de atuar contra a elevação da inflação como tem ocorrido no caso da política de preços da Petrobras fortemente inflacionária.

A grande dúvida é saber em que medida o novo regime fiscal poderia atrapalhar o crescimento econômico. Já está claro seu baixo poder acelerador do processo. De onde então viram os fatores aceleradores do crescimento? Talvez, como nos períodos Lula I e II, eles venham de outros fatores, ou de um pacote de elementos.

3. FATORES QUE PROVOCARAM O CRESCIMENTO EM LULA I E II

Nos governos Lula I e II, as receitas fiscais cresceram em paralelo com as despesas. Quase que o tempo todo as despesas estiveram em média 22% abaixo das receitas totais. Também se mantiveram abaixo das receitas líquidas garantido o superávit primário em todo o período. O déficit nominal pode ser assim explicado totalmente pelo pagamento de juros. Mesmo assim, a relação dívida PIB foi declinante por conta, principalmente, do crescimento do PIB em média de 4% ao ano entre 2002 e 2010.

De qualquer forma, ao contrário da proposta atual, as despesas cresceram ligeiramente acima das receitas sem gerar nenhum déficit primário que só apareceu em 2014, principalmente como resultado da queda nas receitas entre 2011 e 2014 por conta da forte desaceleração do crescimento econômico, e não por conta da mudança da tendência anterior dos gastos. Como já apontado antes, o desastre completo veio com as políticas de “austericídio” (SAWAYA, 2016, pp. 57-72) adotadas a partir de 2015 sob o mando do programa “Uma ponte para o futuro” (SAWAYA, 2021).

É importante destacar que durante o período de crescimento econômico entre 2003 e 2010, de fato o crescimento dos gastos, apesar de conectados ao crescimento da receita, não estavam, como na proposta atual, limitados a um teto das receitas totais. Isso significa que o Arcabouço atual restringe relativamente a potência da política fiscal em promover o crescimento esperado. Torna-se muito mais importante, para que ela tenha algum sucesso, a qualidade do gasto, o que também havia sido a preocupação naquela década como se verá a seguir. O limite de gastos atual em 70% sobre o crescimento da receita retira poder dinâmico da política fiscal.

Os gastos com investimento do governo central foram importantes naquele ciclo de crescimento, não devido ao seu volume que passou de 0,3% do PIB em 2003 para 1,2% em 2010 ou R\$94 bilhões (atingiu o pico de 1,3% em 2014), superior ao piso de R\$70 bilhões proposto no novo arcabouço. Se foi um volume ainda baixo relativamente ao que seria necessário para uma política fiscal fortemente ativa na época como proporção do PIB, na nova proposta pode ser ainda inferior.

Se o nível do investimento público do governo central não foi tão elevado – e hoje está ainda mais restrito – parece claro que, se foi um dos elementos para promover o ciclo de crescimento dos governos Lula I e II, isso se deve talvez a qualidade desse investimento em função de seu efeito dinâmico. Por exemplo, dos R\$94 bilhões em 2010, R\$30 bilhões foram gastos em transporte, a maior rubrica, seguida de Urbanismo, defesa e educação com um total de R\$46 bilhões. Assim, mais importante que o nível em si do investimento é para onde foi dirigido o gasto. Foram estes os gastos que mais cresceram em todo o período de 2003-2010.

Na verdade, o ciclo de crescimento daquela época foi puxado por diversos fatores interligados que começaram a atuar principalmente a partir de 2005 em conjunto com o investimento público, talvez impulsionado por ele. Envolveu os investimentos das empresas estatais que passaram de 1% do PIB em 2005 para 1,9% em 2009, principalmente da Petrobrás após anunciar a descoberta do pré-sal em 2006, bem como da Eletrobras. A partir de 2007, o pacote de investimentos foi organizado no Plano de Ação para o Crescimento – PAC.

Entre 2003 e 2010, os investimentos da Petrobrás passaram de US\$ 7 bilhões para algo superior a US\$ 30 bilhões, algo como quatro vezes mais. Diante da política explícita de comprar máquinas, equipamentos, navios e plataformas produzidas no Brasil, esse crescimento proporcionou um enorme incentivo ao investimento privado nas partes de “trás” da cadeia de produção de petróleo. Do outro lado da cadeia, também

fomentou investimentos na indústria química, de fertilizantes e derivados de petróleo. Com a descoberta do pré-sal, havia sido criado um enorme potencial para investimentos privados derivados que foi incentivada a partir de decisões da Petrobras atuando como empresa Estatal. Com a atual privatização informal da empresa, esse efeito dinâmico foi abandonado e teria que ser reconstruído.

No âmbito do PAC que envolvia investimentos públicos e das Estatais, em seu balanço, entre 2007 e 2010, foram investidos cerca de R\$710 bilhões em valores de 2023 (IGPM) sendo em logística R\$110 bilhões, energia R\$200 bilhões, 32% na área de petróleo e gás, e R\$400 bilhões na rubrica social e urbana, quase a totalidade em habitação pelo sistema de poupança e empréstimos. Note-se que em valores de hoje, os investimentos realizados no âmbito do PAC totalizam cerca de 2,4% do PIB ao ano.

Estima-se que os investimentos apenas em infraestrutura tanto públicos como privados, adicionando-se outros além do PAC, tenham atingido 2,31% do PIB em 2010 contra 1,81% em 2007, sendo, na média do período, 26% em energia, 27% em telecomunicações, 38% em transportes e 8% em saneamento (ver dados de Cláudio Frischtak, Valor 08/10/2013 “Investimento em infraestrutura pode atingir 2,45% do PIB”).

Assim, o crescimento observado nos governos Lula I e II foram o resultado não apenas do investimento público do governo central diretamente. Deve-se contar de qualquer forma que este cumpriu seu papel de acelerador para um conjunto de investimentos que envolveram as empresas Estatais, principalmente Petrobras nas áreas de petróleo e gás, bem como Eletrobras na área de energia elétrica. Esses gastos criaram um efeito dinâmico para os investimentos privados dentro da cadeia de valor de energia, transporte e outros.

O pacote de investimentos em logística, principalmente transportes, estradas, portos e aeroportos, envolveu diretamente investimentos derivados realizados pelas grandes empresas de engenharia com elevado efeito dinâmico sobre a indústria da construção pesada. Isso se refletiu, por exemplo, no forte crescimento do setor industrial de máquinas da construção pesada (ver dados da Abimaq – linha amarela).

Destaca-se também o crescimento do setor imobiliário, mesmo antes do programa Minha Casa Minha Vida, que também possui um forte poder encadeador dinâmico para trás e para frente em diversos setores da economia. No caso do crédito imobiliário que tem mais de 70% de seu financiamento proveniente da Caixa

Econômica Federal (CEF), o volume de unidades financiadas passou de 11 mil em 2002 para mais de 200 mil em 2010 (dados da ABECIP).

O PAC foi financiado principalmente por bancos públicos. Eles tiveram o papel central na política fiscal expansionista que promoveu o ciclo de crescimento. A carteira de desembolsos do BNDES passou de R\$100 bilhões em 2002 para R\$350 bilhões em 2010, em valores de 2023. Apenas em infraestrutura, os desembolsos passaram de R\$32 bilhões para R\$110 bilhões no mesmo período. Como derivação da dinâmica do crescimento, os desembolsos para a indústria passaram de R\$50 bilhões para R\$170 bilhões. Destaca-se ainda que em 2010, 46% do *funding* do BNDES proveio do aporte de recursos do Tesouro Nacional.

Tanto a política de crédito do BNDES como da CEF foi realizada com taxas de juros bem mais baixas do que as praticadas no mercado pelo sistema bancário privado. Esse fato além de não trazer prejuízo para ambas as instituições que fecharam seus balanços com lucro, ao promoverem o crescimento econômico a partir de setores com forte efeito dinâmico sobre a economia como tudo, principalmente sobre setores industriais, acabaram por elevar a arrecadação de impostos sem elevar a carga fiscal. Essa foi a razão das receitas fiscais se elevarem acima do crescimento do PIB no período.

De outro lado, seria também impossível a elevação do crédito para financiamento do crescimento com as taxas de juros praticadas pelos bancos privados, sempre superiores a 30% em termos nominais para uma inflação média de 6%. Mesmo a taxa Selic esteve extremamente elevada em todo o período de crescimento. Entre 2003 e 2006, a Selic média esteve 7,7% acima da inflação; entre 2007 e 2010 esse percentual caiu para 5,9%. Com essas taxas, se o crescimento econômico dependesse do crédito privado e da taxa de juros básicas, não teria ocorrido.

Esses dados demonstram que sem o crédito dos bancos públicos com taxas de juros que viabilizam os investimentos seria impossível o crescimento. Assim como não ocorreria se não tivesse sido resultado de pacote de investimentos fomentados pelos gastos públicos, pelos investimentos das duas maiores empresas estatais Petrobras e Eletrobras, conjunto que viabilizou e incentivou os investimentos privados diretamente ligados ao pacote, bem como outros investimentos industriais derivados. O reflexo óbvio foi o crescimento do PIB, a queda na taxa de desemprego e alguma retomada da produção industrial que apenas não foi maior dada a taxa de câmbio mantida valorizada pelo Banco Central, um erro estratégico.

O crescimento dos períodos Lula I e II foi provocado por um conjunto de ações articuladas entre si. A dúvida é se o novo governo conseguiria rearticular ou criar novas forças dinâmicas diante das novas restrições estruturais criadas entre 2016 e 2022, muitas delas postas em leis que restringem a ação do Estado.

4. CONCLUSÃO

Assim, se o objetivo é a promoção do crescimento econômico necessário, o atual Governo não pode se fixar nos gastos públicos diretamente, ainda mais diante das restrições impostas pelo novo teto de gastos mesmo que este seja mais flexível. Deve recuperar o protagonismo da Petrobras como agente irradiador de dinâmica para diversas cadeias de produção, destruído pela Lava-jato e restringido pela nova lei das estatais. Também seria necessário retomar o controle sobre a Eletrobras fazendo valer seu poder como acionistas que detém mais de 40% das ações. Essas empresas são historicamente agentes centrais para o crescimento e do planejamento econômico. Tornaram-se cruciais ainda mais depois da onda de privatizações dos anos 1990 que deixou pouca coisa para ação estratégica pública de desenvolvimento.

Também seria necessário retirar do teto de gastos a capitalização dessas estatais, principalmente no caso dos bancos públicos BNDES, CEF e o Banco do Brasil. No caso da Petrobras, não seria necessária qualquer capitalização, mas talvez seja o caso da Eletrobras. É importante destacar que fazer política de gasto público por meio de bancos de desenvolvimento é tradicional em diversos países do mundo (AMSDEN, 2009, cap. 6) por ser extremamente eficiente na montagem de projetos complexos que podem envolver empresas privadas em setores fornecedores ligados às cadeias de valor em construção, elevando o efeito dinâmico.

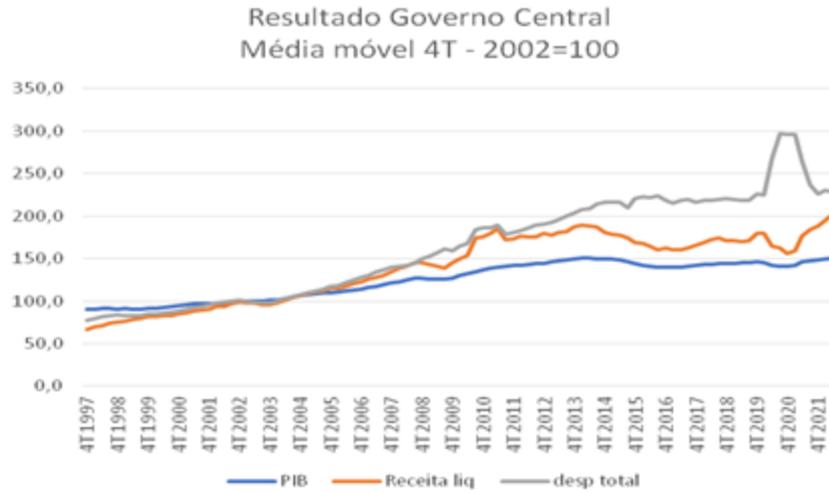
É importante também controlar as taxas de juros básicas apesar de elas não serem centrais no crédito concedido pelos bancos públicos que deveriam ter taxas de juros baixas definidas segundo estratégias de desenvolvimento. Também não interferem muito no crédito dos bancos privados que sempre emprestaram com taxas de juros tão elevadas que não é possível relacioná-las à Selic. A taxa de juro Selic baixa é fundamental para não deixar a dívida pública se elevar. Como o Brasil tem superávit primário desde os anos 1990, o crescimento da dívida é atribuído ao pagamento de juros sobre ela. Baixar a taxa de juros básica tem assim a função de diminuir a pressão sobre a questão fiscal, além de liberar recursos para uma ação mais robusta do Estado embora essa liberação não esteja na conta do novo teto de gastos.

Finalmente é necessário controlar a taxa de câmbio. O Brasil tem reservas para intimidar movimentos especulativos dos mercados nacional e internacional. O pior dos mundos é controlar a taxa de câmbio via taxa de juros dado seu impacto fiscal e sobre a atividade econômica. Hoje no Brasil, devido sua enorme dependência de importações, qualquer desvalorização cambial se reflete quase que diretamente em crescimento da inflação apesar do impacto positivo sobre as exportações de produtos industrializados, principalmente para a América Latina. Não tem muito impacto sobre a balança comercial em geral porque a maior parte das exportações é de commodities num mercado dolarizado, tanto em seus custos como em suas receitas. No caso de uma excessiva valorização, apesar do impacto positivo sobre a inflação, impede que os efeitos dinâmicos do crescimento econômico se irradiem totalmente para o crescimento e recuperação da indústria nacional, a produção local. Dessa forma, não é possível desvincular a política cambial da estratégia de crescimento. Este foi um dos erros do período Lula I e II que impediu um maior impacto sobre o investimento no processo de reindustrialização.

Talvez a maior dificuldade da estratégia não esteja nessas questões aparentemente operacionais. O principal problema é político. Os governos anteriores (desde 2016) construíram amarras institucionais legais que impedem a ação ativa do Estado. Livrar-se parcialmente do teto de gastos já demonstrou o grau de dificuldade. Quase tudo teria que hoje passar pelo Congresso, constituído não apenas dos velhos fisiológicos que respondem ao poder do dinheiro, mas ao novo grupo bolsonarista de aloprados que insistem em bloquear as pautas. Esses grupos podem ser usados como massa de manobra das frações de classe que comandam a economia: o capital financeiro, o agronegócio, o capital estrangeiro. O governo teria que convencê-los de que o crescimento econômico seria bom para todos, embora eles não queiram que seja bom para o PT.

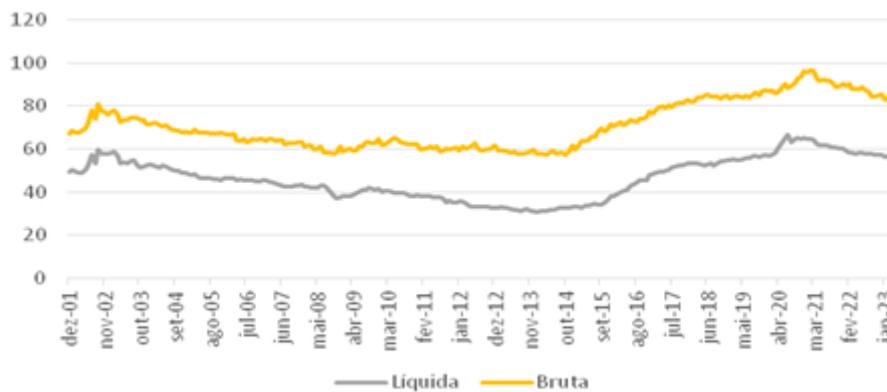
ANEXOS

Gráfico 1 – Resultados do Governo Federal, 1997-2021 (4º Trimestre)



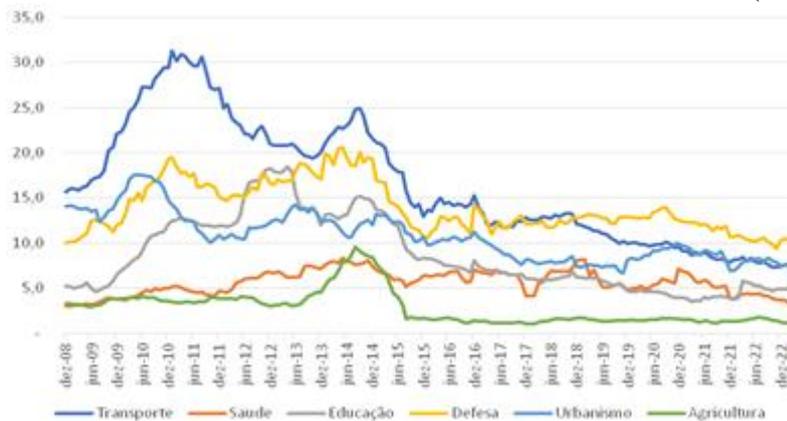
Fonte: IBGE/STN.

Gráfico 2 – Evolução da dívida sobre PIB entre 2001 e 2022



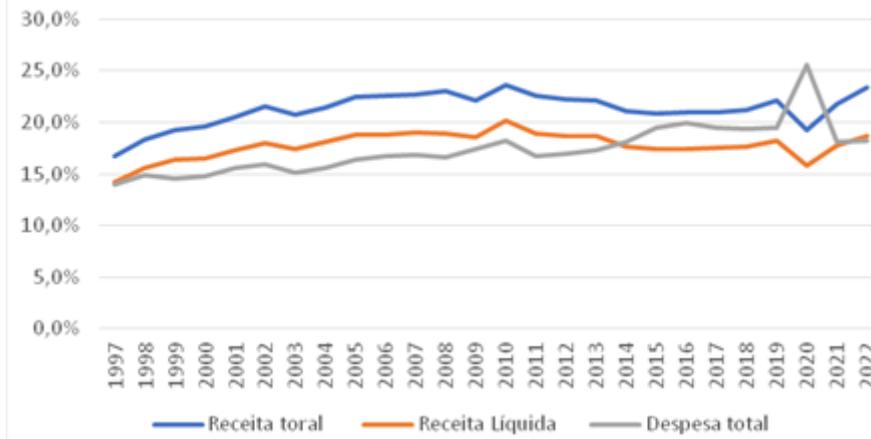
Fonte: Banco Central do Brasil.

Gráfico 3 – Investimentos do Governo Federal em diversas áreas (R\$ bilhões)



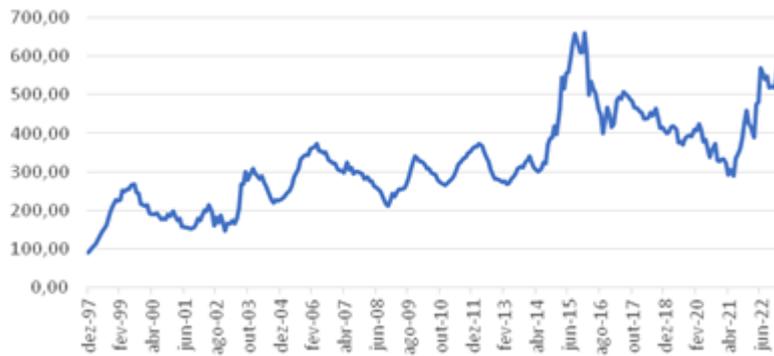
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Gráfico 4 – Resultados gerais do Governo Federal (% PIB)



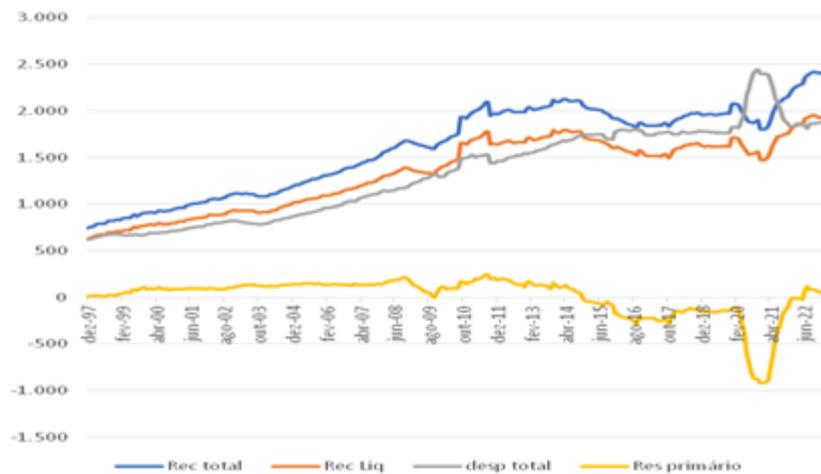
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Gráfico 5 – Gastos públicos com pagamento de juros, acumulado em doze meses (R\$ bilhões)



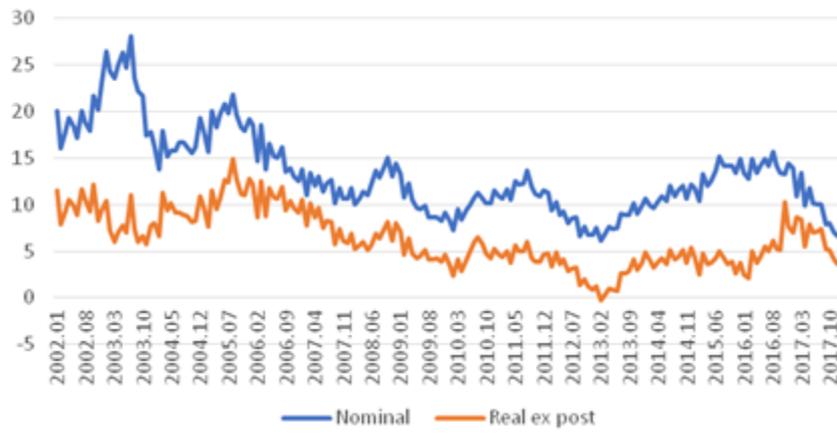
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Gráfico 6 – Resultado do Governo Federal, acumulado em doze meses (R\$ bilhões)



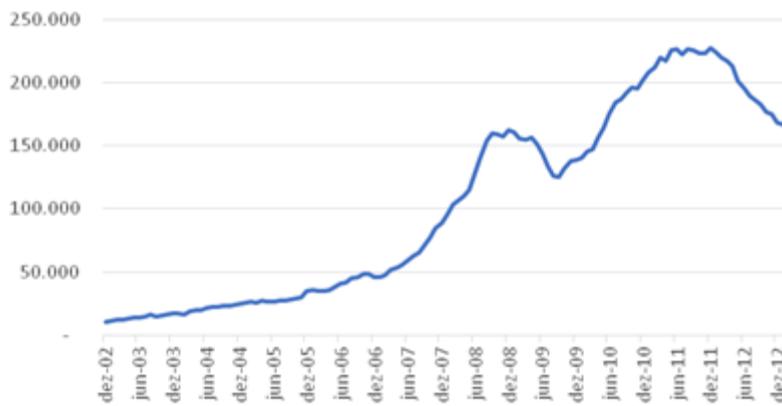
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Gráfico 7 – Percentual de evolução da taxa Selic (% ao ano)



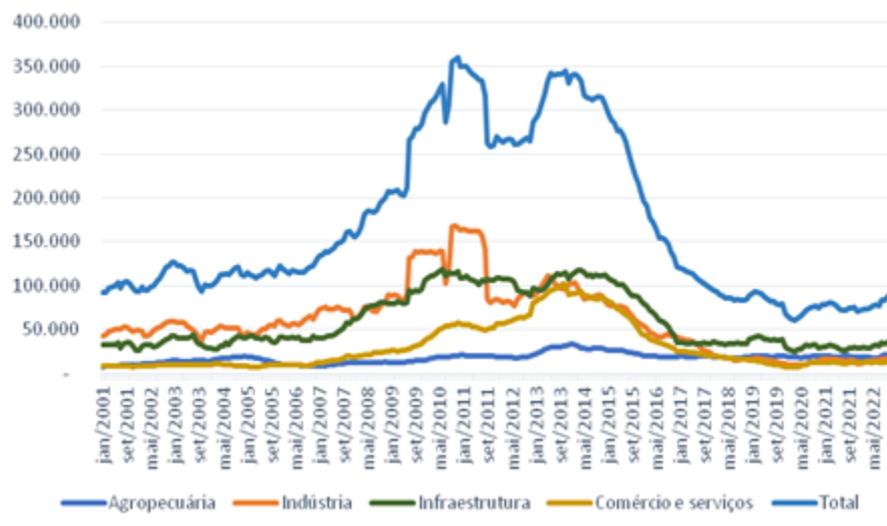
Fonte: Banco Central do Brasil.

Gráfico 8 – Evolução do crédito mobiliário (unidades financiadas)



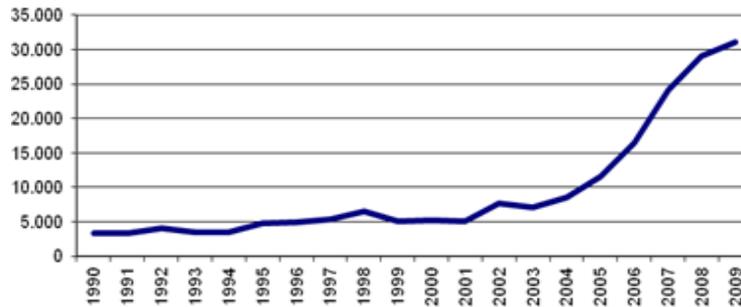
Fonte: Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo.

Gráfico 9 – Recursos desembolsados pelo BNDES, acumulado em doze meses (R\$ bilhões)



Fonte: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

Gráfico 10 – Montante de Investimentos da Petrobras



Fonte: Petrobras.

REFERÊNCIAS

AMSDEN, A. **A ascensão do resto: os desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia**. São Paulo: UNESP, 2009.

FURTADO, C. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1971.

HIRSCHMAN, A. O. **Essays in Trespassing: economics to politics and Beyond**. London: Cambridge University Press, 1981.

KEYNES, J. M. **A teoria do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Atlas, 1982.

PIKETTY, T. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2014.

SAWAYA, R. “O dia em que o PT imaginou que era amigo dos inimigos”. In: DOWBOR, L.; MOSANER, M. **A crise brasileira: coletânea de contribuições de professores da PUC/SP**. São Paulo: Contracorrente, 2016.

SAWAYA, R. Uma Ponte para o Futuro: a criação de uma nação estruturalmente pobre”. **Terapia Política**, 06 jul. 2021. Disponível em: <https://terapiapolitica.com.br/uma-ponte-para-o-futuro-a-criacao-de-uma-nacao-estruturalmente-pobre/>.

SNOWDON, B.; VANE, H. R. **Modern Macroeconomics, its origins, development and current state**. Cheltenham: Edward Elgar, 2005.

O ARCABOUÇO FISCAL DE FERNANDO HADDAD: UMA PRIMEIRA AVALIAÇÃO¹

José Luis Oreiro²

Resumo: O objetivo deste artigo é apresentar os principais aspectos da nova regra fiscal, proposta pelo ministro da Fazenda, Fernando Haddad, para substituir o teto de gastos criado pela Emenda Constitucional nº 95, em 15 de dezembro de 2016. A nova regra, chamada de Arcabouço Fiscal, combina três regras fiscais: um teto de gastos com uma banda para o crescimento real da despesa primária da Administração Central entre 0,6% e 2,5% a.a., uma meta dentro de uma banda para o saldo primário da administração central para o período de 2023 a 2026 e metas para a relação dívida pública bruta/PIB para o mesmo período. Dentro da faixa de crescimento da despesa primária, o crescimento primário real será limitado a 70% do crescimento real da arrecadação tributária do governo federal. O novo arcabouço apresentava duas grandes fragilidades. Em primeiro lugar, não é possível 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. Isto significa que a taxa de crescimento das receitas fiscais deve ser a variável de ajustamento para garantir a coerência contábil entre os objetivos para o saldo primário e para a taxa de crescimento real das despesas primárias. Outro ponto fraco é a falta de confiabilidade das metas para a dívida pública bruta do governo federal para o período 2023-2026, com as metas anunciadas para o saldo primário, com uma política monetária apertada como a que está sendo adotada atualmente pelo Banco Central do Brasil. De fato, as metas para a dívida pública bruta só podem ser cumpridas dentro dos limites do arcabouço fiscal se o Banco Central fizer uma redução substancial da taxa Selic, o que parece muito improvável de ser feito pelos atuais membros do Comitê de Política Monetária.

Palavras-Chave: Regras Fiscais, Dívida Pública, Política Monetária

REFLECTIONS ON THE NEW FISCAL REGIME

Abstract: The objective of this article is to present the main aspects of the new fiscal rule, proposed by the Finance Minister of Brazil, Fernando Haddad to replace the expenditure ceiling created by Constitutional Amend number 95 in 15 of December 2016. The new rule, called Fiscal Framework combined three fiscal rules: an expenditure ceiling with a band for real primary expenditure growth of Central Government between 0,6% and 2.5% p.y, a target within a band for primary balance of central government for the period 20-23 to 2026 and goals for gross public debt to GDP ratio for the same period. Within the band for primary expenditure growth, the actual primary growth will be limited to 70% of real growth of tax receipts of federal government. The new fiscal framework had two major weaknesses. First it is not possible to target real growth of primary expenditure and primary balance of central government if growth rate of tax receipts is taken as given. This means that growth rate of tax receipts may be the adjusting variable to guarantee the account consistency between targets for primary balance and for real growth rate of primary expenditure.

¹ Artigo recebido em 29 de maio 2023. Aprovado em 20 de junho de 2023.

² Professor Associado do Departamento de Economia da Universidade de Brasília (UnB), Professor do Programa de Doutorado em Integração Econômica da Universidade do País Basco (UPV), Pesquisador Nível I do CNPq e Líder do Grupo de Pesquisa Macroeconomia Estruturalista do Desenvolvimento. E-mail: joreiro@unb.br.

Another weakness is the unreliability of goals for gross public debt of federal government for the period 2023-2026 with the announced targets for primary balance with a tight monetary policy as the one being currently adopted by Brazilian Central Bank. As a matter of fact, goals for gross public debt can only be accomplished within the limits of the fiscal framework if Central Bank makes a substantial reduction in the Selic rate, which seems very unlikely to be done by current members of the Monetary Policy Committee.

Keywords: Fiscal Rules, Public Debt, Monetary Policy.

INTRODUÇÃO

No dia 30 de março de 2023, o Ministro da Fazenda anunciou o tão esperado arcabouço fiscal. Com base na apresentação feita pelo ministro Fernando Haddad o novo arcabouço fiscal irá combinar metas para o crescimento das despesas primárias com metas para o resultado primário do governo geral de forma a estabilizar a dívida bruta em 76% do PIB em 2026 no cenário básico (sem “fechamento nos juros” e com o governo alcançando o centro da banda para o resultado primário previsto para o período 2023-2026). No cenário mais otimista, em que as despesas com juros são reduzidas em 2 p.p do PIB e o governo consegue cumprir o centro da banda de resultado primário, a dívida bruta do governo geral fecharia em 2026 dois pontos percentuais abaixo do nível prevalecente em 2023.

Os pontos principais do arcabouço são os seguintes. Em primeiro lugar é estabelecida uma meta móvel para o resultado primário, com bandas de variação. A meta de primário para 2023 é de -0,5% do PIB, aumentando 0,5 p.p do PIB a cada ano até alcançar 1,0% do PIB em 2026. Para evitar contingenciamentos devido a flutuações imprevistas nas receitas e despesas do governo geral é definida uma banda de variação de 0,25 p.p do PIB para mais ou para menos. O teto de gastos é mantido, mas modifica-se a regra de crescimento do teto de gastos. Ao invés de gasto real zero, os gastos primários podem agora crescer em termos reais dentro de um intervalo definido entre 0,6% a.a (o piso para o crescimento dos gastos) e o teto de 2,5% a.a. Dentro desse intervalo, os gastos podem crescer a uma taxa que seja igual ou menor do que 0,7% da taxa de crescimento das receitas tributárias. Caso o resultado primário fique abaixo do limite mínimo da banda para o resultado primário, então para o exercício fiscal seguinte os gastos primários poderão crescer no máximo a um ritmo igual a 50% do crescimento da receita tributária. Por fim, deverá ser estabelecido um piso para o investimento público (o qual seria de R\$ 75 bilhões para o ano de 2023, sendo corrigido anualmente pela inflação).

O primeiro ponto que me chamou atenção foi a fixação de metas simultâneas para o resultado primário e para a despesa primária. Como o resultado primário é apenas a diferença entre a receita tributária (que o governo tem pouco poder de discricionariedade no curto-prazo) e as despesas primárias, segue-se que só é possível fixar uma única meta: ou se fixa uma meta de resultado primário, sendo as despesas primárias a variável de ajuste (como ocorria no regime de metas de superávit primário entre 1999 e 2014), ou se fixa uma meta para as despesas primárias e o resultado primário é a variável de ajuste (como ocorreu após a introdução do Teto de Gastos). Fixar o resultado primário e a despesa primária de forma independente e simultânea só é possível se a receita tributária for a variável de ajuste!

Mas para fazer uma melhor avaliação, vamos fazer um pequeno exercício matemático. Dentro do intervalo de variação das despesas primárias, o novo arcabouço fiscal exige que:

$$g_g \leq 0,7 g_t \quad (1)$$

Onde: g_g é a taxa de crescimento dos gastos primários e g_t é a taxa de crescimento da arrecadação tributária.

Para fins de simplicidade matemática e de realismo, iremos supor que, no intervalo de variação dos gastos primários permitido pelo arcabouço, o congresso nacional na elaboração da LOA irá fazer com que os gastos primários cresçam sempre no máximo permitido, ou seja, a uma taxa igual a 70% da taxa de crescimento da receita tributária dos 12 meses anteriores a elaboração da peça orçamentária. Então temos:

$$g_g = 0,7 g_t \quad (2)$$

O superávit primário (S_p) é definido por:

$$S_p = T - G \quad (3)$$

Onde: T é a receita tributária e G é o gasto primário.

Dividindo-se ambos os lados de (3) por S_p , temos:

$$\frac{T}{S_p} = 1 + \frac{G}{S_p} \quad (3a)$$

A variação do superávit primário é dada por:

$$\dot{S}_p = \dot{T} - \dot{G} \quad (4)$$

De (4) temos:

$$\dot{S}_p = \frac{\dot{T}}{T}T - \frac{\dot{G}}{G}G = g_t T - g_g G \quad (4a)$$

Dividindo-se (4^a) por S_p , temos:

$$\frac{\dot{S}_p}{S_p} = \hat{S}_p = g_t \frac{T}{S_p} - g_g \frac{G}{S_p} \quad (4b)$$

Onde: \hat{S}_p é a taxa de crescimento do superávit primário.

Substituindo (3^a) em (4b), temos:

$$\hat{S}_p = g_t \left(1 + \frac{G}{S_p}\right) - g_g \frac{G}{S_p} \quad (4c)$$

Substituindo (2) em (4c), temos:

$$\hat{S}_p = g_t \left(1 + \frac{G}{S_p}\right) - 0,7g_t \frac{G}{S_p} \quad (5)$$

Rearranjando a expressão (5) temos que:

$$\hat{S}_p = g_t + 0,3 \frac{G}{S_p} g_t \quad (6)$$

Defina-se $sp = \frac{S_p}{Y}$ como o superávit primário como proporção do PIB.

Aplicando o logaritmo em $sp = \frac{S_p}{Y}$ e diferenciando com respeito ao tempo, temos que:

$$\widehat{sp} = \hat{S}_p - \hat{Y} \quad (7)$$

Em palavras: a taxa de crescimento do superávit primário como proporção do PIB é igual a diferença entre a taxa de crescimento do superávit primário e a taxa de crescimento do PIB.

Substituindo (6) em (7) temos:

$$\widehat{sp} = g_t + 0,3 \frac{G}{S_p} g_t - \hat{Y} \quad (8)$$

O Ministro da Fazenda durante a sua apresentação descartou a possibilidade de aumento da carga tributária. Nesse caso, a taxa de crescimento das receitas tributárias tem que ser igual a taxa de crescimento do PIB, ou seja:

$$g_t = \hat{Y} \quad (9)$$

Substituindo (9) em (8) temos que:

$$\widehat{sp} = 0,3 \frac{G}{s_p} g_t \quad (10)$$

A equação (10) apresenta a taxa de crescimento do superávit primário como proporção do PIB que é compatível com as premissas do arcabouço fiscal anunciado pelo Ministro da Fazenda.

Para o período 2023-2026 o Ministério da Fazenda projeta que $\widehat{sp} = 0,5$, ou seja, uma taxa de crescimento de 0,5 p.p por período. Temos:

$$0,5 = 0,3 \frac{G}{s_p} \hat{Y} \quad (10a)$$

Mas:

$$\frac{G}{s_p} = \frac{G Y}{Y s_p} = \frac{g}{sp} \quad (11)$$

A equação (11) mostra que a razão entre os gastos primários e o superávit primário pode ser expressa como a razão entre a relação despesa primária/PIB e o superávit primário como proporção do PIB.

Substituindo (11) em (10) temos que:

$$0,5 = 0,3 \frac{g}{sp} \hat{Y} \quad (12)$$

No caso Brasileiro a relação despesa primária/pib é aproximadamente igual a 0,18 ou 18% do PIB. Considerando a média prevista para o superávit primário de 0,25% do PIB, ou 0,0025, temos que:

$$\frac{g}{sp} = \frac{0,18}{0,0025} = 72.$$

Logo,

$$0,3 \frac{g}{sp} = 21,6$$

Temos que:

$$\hat{Y} = \frac{0,5}{21,6} = 2,31\% \quad (13)$$

A equação (13) mostra a taxa mínima de crescimento do PIB para que o governo seja capaz de cumprir a meta de resultado primário para o período 2023-2026 é 2,3% ao ano durante todo o período.

As metas de primário e de crescimento dos gastos primários pelo governo são factíveis desde que a economia apresente um crescimento significativamente maior do que apresentou no período 2017-2022.

O próximo ponto a ser considerado na análise é se com os números de resultado primário anunciados pelo Ministério da Fazenda, o governo irá conseguir moderar ou estabilizar o crescimento da DBGG/PIB no período 2023-2026.

A equação (em tempo contínuo) para a evolução da relação dívida pública/PIB é dada por:

$$\dot{b} = (r - g)b - sp \quad (14)$$

Onde: b é a razão DBGG/PIB, r é a taxa real de juros, g é a taxa de crescimento do PIB.

Para que a relação DBGG/PIB se estabilize é necessário que: $\dot{b} = 0$, logo temos que:

$$sp = (r - g)b \quad (15)$$

A equação (15) nos dá o valor mínimo para o superávit primário como proporção do PIB para estabilizar a DBGG/PIB. Como se observa claramente na equação acima o tamanho do superávit primário requerido depende de três variáveis: a taxa real de juros, a taxa de crescimento do PIB e o nível desejado para a relação DBGG/PIB.

Na apresentação do Ministro da Fazenda parece evidente que o governo deseja chegar em 2026 com uma relação DBGG/PIB próxima a 75%. Como o arcabouço fiscal apresentado supõe que em 2026 o superávit primário será de 1% do PIB, temos que:

$$(r - g) = \frac{sp}{b} = \frac{0,01}{0,75} = 0,013 = 1,33\% \quad (16)$$

A equação (16) mostra que a meta para a relação DBGG/PIB seja alcançada em 2026 o diferencial entre a taxa real de juros e a taxa de crescimento da economia deve ser, no máximo, de 1,33%.

Dado que a equação (13) nos dá a taxa mínima de crescimento requerida para se alcançar uma meta de superávit primário de 1% do PIB em 2026, segue-se que a taxa de juros máxima necessária para o atendimento da equação (16) é de 3,64% a.a. Considerando uma meta de inflação de 4% a.a, isso significa uma Selic de 7,64% a.a em 2026.

Esse resultado mostra que para que a relação DBGG/PIB chegue em 2026 nos patamares supostos pelo novo arcabouço fiscal será necessária uma dose muito importante de colaboração da autoridade monetária. A bola, e o futuro do governo Lula, está com Roberto Campos Neto.

ONDE HADDAD ERROU¹

Antonio Martins²

Resumo: Análise econômica e política do “Regime Fiscal Sustentável” (PLP 93-2023) proposto pelo ministério da Fazenda em abril de 2023. Apelidado de “novo arcabouço fiscal”, ele estabelece limites para o gasto público. O texto sustenta que se trata de uma concessão às lógicas neoliberais de “ajuste fiscal”. Descreve os mecanismos que alimentam a dívida pública brasileira, demonstrando que sua fonte principal é o pagamento de juros – não afetado pelo novo regime. Acrescenta que o projeto pode reduzir o horizonte do governo Lula e impedi-lo de cumprir seus objetivos de “reconstrução nacional”, pois restringe severamente o investimento em políticas públicas e renovação da infraestrutura. O artigo propõe, como alternativa, o debate e a mobilização da sociedade em favor de um novo projeto nacional – que exige forte liderança de um Estado democratizado.

Palavras-chave: Brasil, Políticas Públicas, Política Fiscal, Novo Regime Fiscal.

WHERE HADDAD WENT WRONG

Abstract: Economic and political analysis of the "Sustainable Fiscal Regime" (PLP 93-2023) proposed by the Ministry of Finance in April 2023. Dubbed the "new fiscal framework," it establishes limits on public spending. The text argues that it represents a concession to neoliberal logic of "fiscal adjustment." It describes the mechanisms that contribute to Brazil's public debt, demonstrating that its main source is interest payments - unaffected by the new regime. It adds that the project may shorten the horizon for the Lula government and hinder its objectives of "national reconstruction" as it severely restricts investment in public policies and infrastructure renewal. The article proposes, as an alternative, the debate and mobilization of society in favor of a new national project - one that requires strong leadership from a democratized State.

Key-words: Brazil, Public Policies, Fiscal Policy, New Fiscal Regime.

INTRODUÇÃO

Nenhuma ilusão ideológica se mantém apenas com propaganda maciça. O discurso mistificador só se sustenta se amarrado por alguns conceitos-chave, assim como os tijolos de uma obra precisam de lajes, vigas e colunas para se amparar, não podendo ser apenas empilhados uns sobre os outros. No edifício teórico do neoliberalismo, um dos conceitos mais fundamentais é o de uma estranha “disciplina fiscal”. Tal como as famílias ou as empresas, os Estados deveriam equilibrar receitas e despesas visando evitar dívidas excessivas. Neste ambiente saudável aos investimentos, prossegue a narrativa, a produção deslancharia. Toda a proposta de “arcabouço fiscal” lançada pelo Ministério da Fazenda no final de março de 2023 – e que ainda tramitava

¹ Artigo recebido em 05 de junho de 2023. Revisado em 30 de junho de 2023. Aprovado em 07 de julho de 2023.

² Jornalista e editor do site Outras Palavras destinado ao exame dos grandes temas brasileiros.

no Congresso Nacional quando este texto foi escrito sob o nome de “Regime Fiscal Sustentável” – apoia-se nessa fábula, como este artigo procurará demonstrar. Antes, porém, é preciso apontar como tal mito é especialmente falso, no caso do Brasil.

1. OS RESULTADOS FISCAIS RECENTES

O Estado brasileiro mantém, em paralelo, dois grandes orçamentos anuais, embora só um deles seja alvo de escrutínio e debate público – por razões fáceis de compreender. Eles são administrados por entes distintos e obedecem a regras muito desiguais. A duplicidade e a discrepância não se devem a causas técnicas. Foram construídas aos poucos, por meio de decisões políticas. São extremamente funcionais aos grandes fenômenos que passaram a marcar a vida nacional: ampliação da desigualdade, regressão produtiva e esvaziamento da democracia.

O Orçamento Geral da União (OGU), que a opinião pública pensa ser o único, é apenas o orçamento dos 99% – o do “andar de baixo”. Os ritos que regulam sua tramitação são razoavelmente conhecidos. A cada ano, o Poder Executivo apresenta ao Congresso Nacional, até 15 de abril, uma Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), estabelecendo metas e prioridades. Mais tarde, até 30 de setembro, envia a Lei Orçamentária Anual (LOA), definindo em detalhes as receitas e despesas do ano seguinte. Ambas as leis precisam, é claro, da aprovação legislativa.

O “orçamento dos 99%” é um espelho das mazelas do Brasil contemporâneo. Elas começam pelo lado das receitas. Os ricos quase não pagam impostos (lucros e dividendos recebidos são isentos, assim como as grandes fortunas). As maiores empresas se beneficiam de subsídios fiscais múltiplos. A carga recai sobre as maiorias (na forma de impostos sobre o consumo) e sobre os assalariados (que pagam Imposto de Renda na fonte). O resultado geral é uma arrecadação que não contribuiu para enfrentar as desigualdades.

Mas os problemas se agravam pelo lado das receitas. Desde 1988, a hegemonia das ideias neoliberais impôs travas crescentes ao investimento público, todas com nomes respeitáveis. “Regra de Ouro”, “Lei de Responsabilidade Fiscal” (de 2000) e finalmente a mais draconiana e esdrúxula de todas, a Emenda Constitucional 95 (“Tetos de Gastos”), que no ano de 2016 congelou por vinte anos os gastos sociais. Além disso, parte crescente do Orçamento tem sido capturada pelas emendas parlamentares individuais. Deputados e senadores deram a si mesmos a faculdade de desviar parte dos

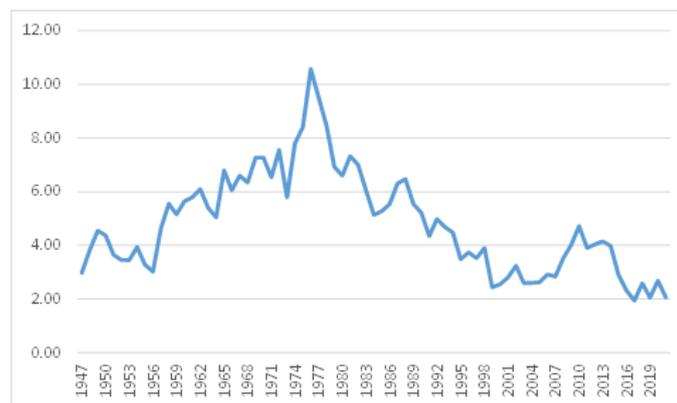
recursos para seus redutos eleitorais, o que impede qualquer planejamento e alimenta as relações de poder mais fisiológicas. Como pensar, por exemplo, em universalizar o saneamento, se parte substancial dos recursos é destinada a atender obras locais, cujo principal objetivo é reeleger o parlamentar que as autorizou?

O “orçamento do andar de baixo” produz o país que temos. O investimento público despencou a menos de 2% do PIB, o nível mais baixo desde 1947, *quase seis vezes menor* do que foi há quatro décadas. A Educação das majorias está destrozada, com o país ocupando sempre os últimos lugares em testes internacionais, como o PISA (54° entre 80 países), ou ainda pior, segundo outros critérios. O SUS é subfinanciado desde que foi instituído. Os esforços heroicos de seus trabalhadores são insuficientes para assegurar que a população tenha acesso adequado, por exemplo, a consultas e exames. Diante das carências da Saúde e Educação públicas, parte da população é atraída por escolas e planos de privados, quase sempre de qualidade sofrível e que reproduzem as desigualdades do país. Faltam recursos para uma reindustrialização seletiva do país, que reverta a reprimarização da economia, ou para voltar a investir em Ciência e Tecnologia, de modo a enfrentar os novos desafios do século XXI.

2. O COMPORTAMENTO DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS

O Gráfico 1 mostra a evolução dos investimentos públicos enquanto proporção do PIB. E o cenário é ainda mais desolador no terreno da infraestrutura.

Gráfico 1 – Investimentos públicos como proporção do PIB



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

A falta de investimentos públicos mantém as cidades segregadas, com as periferias transformando-se em versões contemporâneas das senzalas. Como não há redes de transporte adequadas, parte da população perde (e pena) três ou mais horas,

todos os dias, no deslocamento de casa ao trabalho. Num tempo em que o mundo ensaia a transição energética, a matriz brasileira retrocede, com o uso crescente de termelétricas movidas a combustíveis fósseis. Não há ferrovias de passageiros. Não há um plano para converter a Amazônia, bioma de maior diversidade do planeta, no que Ignacy Sachs chamou de “um laboratório de biocivilizações do futuro”.

Constrangido por mil ferrolhos, o orçamento dos 99% é quase sempre superavitário. A econometria ortodoxa chama estes resultados de “superávits primários”. Ao longo deste século, eles se repetiram em 14 dos 22 anos. A série foi interrompida apenas no período entre 2015 e 2021, marcado pela crise política e, mais tarde, pelos gastos extraordinários da pandemia. Retornou no ano passado, *apesar* da enxurrada de compra de votos de Bolsonaro. Os dados do Banco Central demonstram com clareza esse fato.

3. OS JUROS E A DÍVIDA

Sobrepondo-se ao OGU, ou orçamento dos 99%, há o orçamento “do rentismo”, ou “do andar de cima”. Ambos são executados pelo Estado brasileiro. Mas para compreender a diferença entre eles, pense no que distingue a primeira classe da classe econômica, num voo internacional. Ou no que separava o convés do porão, num navio negreiro.

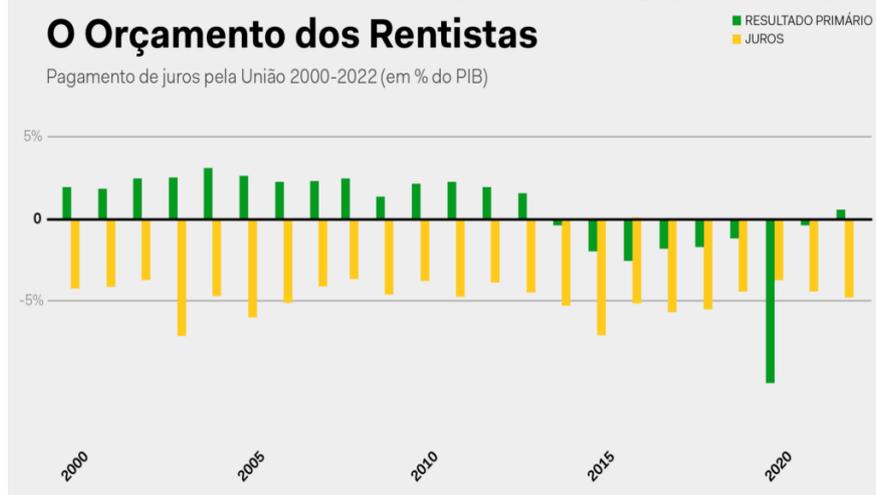
No “orçamento do andar de cima” estão registradas as transferências de recursos do Estado brasileiro aos credores da dívida pública, sob forma de juros, conforme Gráfico 2. Os beneficiários são os cidadãos com recursos sobrantes para aplicar em títulos da dívida, e seu perfil é extremamente concentrado. A operação é feita pelo Banco Central (BC) e movimento, silencioso. Denomina-se “execução da política monetária”. Não depende de um único ato do Congresso Nacional. Não está sob o crivo dos Tribunais de Contas, nem produz alarde nas manchetes dos jornais.

Acima de tudo, e ao contrário do orçamento do andar de baixo, *não depende de arrecadação de impostos*. O BC fixa a taxa de juros e, para cumpri-la, *cria dinheiro, do nada*. Em termos técnicos, emite novos títulos da dívida pública, que pode ser convertida a qualquer momento, e quase instantaneamente, em reais – como sabe qualquer pessoa que tenha feito, algum dia, uma operação no Tesouro Direto.

É, na metáfora criada pela procuradora Élidea Graziane, como uma conta de restaurante, paga após o repasto. E que repasto! Engordado por taxas de juros reais de 8% ao ano, um aplicador que venda uma mansão ou adie o projeto de construir uma

fábrica, e aplique a soma obtida em títulos públicos terá obtido, ao final de nove anos, o suficiente para adquirir *duas* propriedades iguais – sem verter uma única gota de suor e sem correr risco algum.

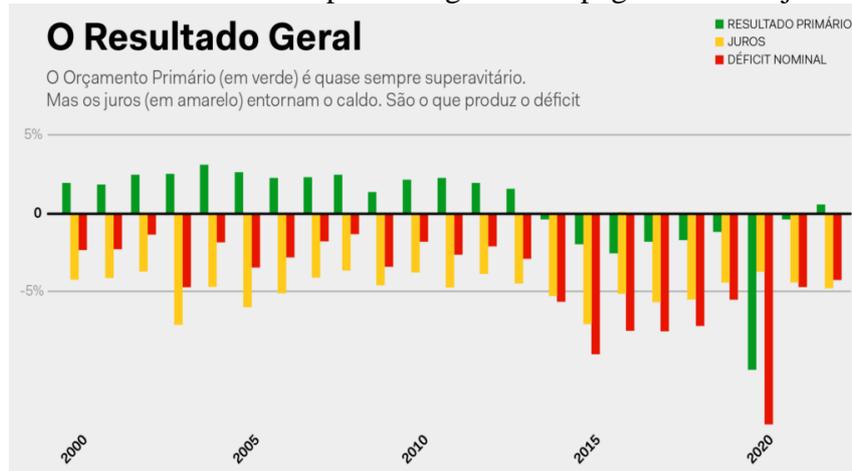
Gráfico 2 – Evolução do resultado primário com pagamento de juros



Fonte: Banco Central / Elaboração: Outras Palavras.

Em tais condições, o orçamento do andar de cima é, naturalmente, ultradeficitário. Vamos acrescentar no gráfico anterior a cor laranja, para representar o pagamento de juros (Gráfico 3). Reparem que, além de deficitárias, essas barras são quase sempre mais longas e expressam os resultados (quase sempre superavitários) do orçamento dos 99%.

Gráfico 3 – Resultado primário geral com pagamento dos juros



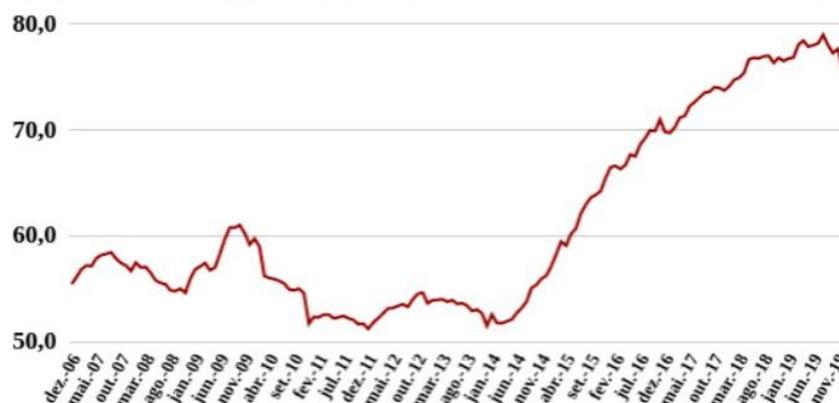
Fonte: Banco Central / Elaboração: Outras Palavras.

E eis que surge, como soma dos dois orçamentos, o que a econometria clássica chama de *déficit nominal*. Está representado no gráfico pelas barras vermelhas. Agora, é possível ver com clareza o desenho completo. O problema não está no orçamento do

andar de baixo (tecnicamente chamado de *primário*): ele é quase sempre superavitário. Porém, de nada serve o enorme arrocho imposto aos serviços públicos e à infraestrutura. A emissão de dinheiro pelo Banco Central para remunerar regidamente os rentistas entorna sempre o caldo. As barras vermelhas *nunca* estão acima do zero.

E é este acúmulo de déficits nominais, provocado como se viu pelo orçamento do rentismo, que pressiona para cima a dívida pública brasileira. O gráfico 4 mostra como ela cresce em relação ao PIB. O discurso neoliberal usa costumeiramente o termo “gastança”. Mas sugere, como antídoto, cortes ainda mais fundos na Educação, no SUS, na Ciência e outros – ocultando, interesseiramente, o pagamento de juros a uma pequena minoria. Desvendar a existência deste orçamento duplo e seus números é fundamental para desarmar esta mistificação ideológica.

Gráfico 4 – Evolução da dívida pública em relação ao PIB (2006-2010)



Fonte: Banco Central / Elaboração: O Cafezinho.

Não é conveniente adotar, diante da dívida pública e dos juros, uma postura moralista. Todos os Estados modernos endividam-se e pagam juros. Além disso, a dívida do Estado brasileiro equivale a 75% -- bem abaixo dos 224% do Japão, 155% da Itália, 135% de Portugal, 128% dos Estados Unidos e 125% da França, por exemplo. Em condições normais, ela seria rolada suavemente, pagando juros reais relativamente baixos (em todos os países mencionados acima, eles são atualmente *negativos*) e sem alterar substancialmente a distribuição da riqueza entre as classes.

Mas no Brasil os credores da dívida pública concentram-se no topo extremo da pirâmide social. Isso permite que os juros assumam outro caráter. Eles transformam-se num mecanismo funcional para alargar o fosso da desigualdade e ampliar o enriquecimento dos rentistas, mesmo quando a regressão produtiva se prolonga por longuíssimo prazo. As taxas de juros brasileiras são as mais altas do mundo há quatro décadas. Este período corresponde exatamente às décadas de desindustrialização e

reprimarização do país. A participação brasileira no PIB mundial, que chegou a 4,4% em 1980, despencou para 2,5% em 2021. A revista *Economist* notou, em 2022, que “nenhum outro país, como o Brasil, viu a indústria desaparecer tão rápido”.

São os juros elevadíssimos que permitem aos credores do Estado manter a captura da riqueza social. Eles enriquecem *sem necessidade* de investir ou de correr os riscos associados ao ciclo de acumulação capitalista clássico. Tornam-se cada vez mais abastados, enquanto a classe média encolhe e as maiorias afundam na pobreza, na precariedade e no atraso. E como sua riqueza não lhes parece estar associada a nenhum processo social (já que chega por meio de sinais magnéticos transmitidos diretamente pelo Banco Central), os rentistas rompem seus vínculos com a realidade brasileira, que lhe parece desagradável e perturbadora. Os condomínios de luxo e os carros blindados garantem-lhe o isolamento necessário.

Toda forma de dominação busca meios ideológicos para se justificar e ampliar. Uma apropriação tão bruta da riqueza coletiva precisa de disfarce pesado. Por isso, o “orçamento do andar de cima” não entra no debate nacional. No jornalismo econômico, como frisou o economista André Lara Resende, 99% das vozes ouvidas são as dos operadores que praticam e se beneficiam da captura. Seu argumento principal é o medo. Acenam com a “explosão da dívida pública”, ocultando que são seus próprios ganhos que a elevam. Dizem ser indispensável “cortar gastos” e apontam para o “orçamento do andar de baixo”, o que obriga a população a encarar um SUS sem financiamento; uma escola pública em declínio; cidades cada vez mais segregadas pelo dinheiro; privatização e aumento abusivo de serviços essenciais como a eletricidade, o gás e o acesso à água.

A presença esmagadora deste *pensamento único* no debate econômico, há muitos anos, cegou o Brasil para o novo. Em artigo recente, José Luís Fiori e William Nozaki lembram que avança em todo mundo outra agenda. Os dogmas do neoliberalismo estão abalados. A ação do Estado e o estímulo à produção nacional voltam a ter papel central. O país precisa priorizar um projeto que o situe num mundo em transformação. Mas o discurso dominante, indiferente aos novos tempos, segue exigindo um “ajuste fiscal”.

4. A PROPOSTA DO GOVERNO LULA-HADDAD

De forma quase espantosa, a proposta de “Regime Fiscal Sustentável” apresentada pelo Ministério da Fazenda segue este ramerrão. A crítica minuciosa de

seus mecanismos tem sido feita com brilhantismo por economistas como David Deccache, Paulo Kliass, Pedro Rossi, Ricardo Carneiro, João Sicsú e Antonio José, dentre outros; por jornalistas, como o próprio Nassif e por políticos como Gleisi Hoffmann e Lindibergh Farias. Neste artigo a importância recai sobre o exame de suas bases, suas eventuais consequências políticas e, em especial, os caminhos para tentar evitá-las.

Embora o ministro sustente em suas falas que deseja “equilibrar responsabilidade fiscal e responsabilidade social”, a peça que apresentou não confirma esta intenção. No alicerce do arcabouço estão dois dogmas centrais do credo neoliberal: a) o Estado só pode gastar o que arrecada; b) é preciso conter a dívida pública. Pior: a estes mitos soma-se a incapacidade de enxergar a existência de *dois orçamentos*; e a escolha, como alvo de ataque, do OGU, o “orçamento do andar de baixo”.

Num *dejà-vu* das teorias hegemônicas há vinte anos, o objetivo central do plano é obter superávits primários – ou seja, manter o gasto social *abaixo* da arrecadação de impostos. A “economia” deve chegar a 1% do PIB até 2026. Para alcançar este resultado, há dois ferrolhos: 1) A cada ano, o gasto com o “andar de baixo” – já muito achatado, desde 2015 – só poderá crescer o equivalente a 70% dos recursos obtidos com o aumento da arrecadação de impostos; 2) De qualquer forma, há um limite máximo, de 2,5% ao ano – e o aumento mínimo pode reduzir-se a 0,6%.

Como o arcabouço mantém o gasto social muito comprimido, ele estabelece também um “princípio de cobertor curto”. Algumas despesas podem crescer mais que a média, o que levará à compressão de outras. Os gastos com Educação e Saúde, por exemplo, voltarão a obedecer os patamares mínimos impostos pela Constituição – portanto avançarão, provavelmente, um pouco mais que 2,5% ao ano. Em consequência, serão golpeados os gastos com Ciência e Tecnologia ou Assistência Social, por exemplo. Em certas circunstâncias os gastos classificados por economistas como “investimentos” (novas obras, compras de tecnologia, etc) poderão crescer acima da média. O resultado será reduzir os “gastos correntes” (salários, novas contratações de pessoal, manutenção, logística, etc.).

Dois economistas lançaram comparações que permitem enxergar a pequenez política da proposta. Pedro Rossi lembrou que, no governo Lula 2, o gasto social cresceu, em média, 6% ao ano – o que permitiu ampliar programas sociais, mesmo tendo sido insuficiente para iniciar as reformas mais profundas que o país precisa há

muito. Pois bem: na *melhor* das hipóteses, o arcabouço permitirá que, sob o Governo Lula 3, o investimento social cresça *2,4 vezes menos* do que no mandato anterior. Já David Deccache construiu um gráfico que mostra quanto *teria caído* o orçamento com o andar de baixo caso o arcabouço estivesse em vigor em 2003, quando começaram os governos petistas. O resultado é chocante: em vinte anos, o país teria perdido R\$ 8,8 trilhões em gastos sociais – o equivalente a mais de seis programas Bolsa-Família por ano.

Caso aprovado na forma em que foi concebido, o arcabouço do Ministério da Fazenda produzirá um efeito político dramático, mas que agora parece muito claro. Ele transformará Lula 3 num *governo desdentado*. As novas regras reduzirão o principal instrumento econômico do Executivo para transformar o país – o Orçamento Geral da União – a um patamar medíocre. E repare: o próprio objetivo perseguido pelo ministério não será alcançado. Porque a proposta *em nada altera* o “orçamento dos rentistas”. Este está sob a batuta do Banco Central. E, mesmo diante de seguidas demonstrações de boa vontade de Fernando Haddad, o presidente do BC, Roberto Campos Neto, tem sido claro: ele não oferece nenhuma garantia de que os juros cairão. À classe dos rentistas, não comove o bom-mocismo.

Talvez o pior problema do “Regime Fiscal Sustentável”, porém, não seja o que ele estabelece, mas o que *deixa de propor*. Em seus discursos de posse, Lula assumiu dois compromissos claros: a luta contra a desigualdade e a reconstrução nacional em novas bases. São pilares excelentes para projetar um novo horizonte político. Sobre eles, porém, é preciso erguer uma construção clara, que projete esperanças – e que seja alternativa às duas propostas desumanizantes nitidamente desenhadas no cenário contemporâneo: a neoliberal e a fascista.

É preciso propor objetivos ambiciosos que mobilizem a imaginação e a energia da sociedade, convidem-na a remover obstáculos e sugiram que a ação política vale a pena. A construção de uma Escola Pública de excelência, em tempo integral, com a revisão dos currículos e métodos empoeirados. A realização, enfim, do projeto original do SUS, com o fim do subfinanciamento e do sequestro pela medicina de negócios, que o limitam desde que instituído. A desmercantilização da vida, que uma Saúde e Educação gratuitas podem começar a propiciar. A transformação das cidades, com extensão das conquistas urbanísticas às periferias, redes rápidas e dignas de transporte público. A universalização do saneamento, acompanhada da despoluição dos rios

urbanos e áreas litorâneas, o que terá enorme impacto na qualidade – inclusive psíquica – de vida. A transição energética, aproveitando as imensas possibilidades das fontes hídricas, solares e eólicas com respeito às comunidades e territórios. A reforma agrária que inclua substituição progressiva do agronegócio por uma agroecologia que respeite a natureza e reconvide parte da população para o campo. O aproveitamento dos riquíssimos biomas brasileiros, com um leque de projetos econômicos associados à preservação. Os caminhos são múltiplos.

O Ministério da Fazenda pode desempenhar papel central num projeto assim – como ficou claro num seminário internacional histórico organizado há poucas semanas pelo BNDES. Ele pode manejar o Orçamento Geral da União, desde que se livre da ideia arcaica segundo a qual o Estado “só pode gastar [com o andar de baixo...] aquilo que arrecada”. Articular os bancos públicos – que os governos neoliberais conseguiram devastar apenas parcialmente – é outra fonte muito qualificada de investimento social e em infraestrutura. Não enfrentar nenhuma escassez de divisas, ao contrário da grande maioria dos países do Sul, e manejar as reservas internacionais do país, expressivas e importantíssimas, para comprar tecnologia e começar a reverter a regressão produtiva.

Talvez aqui esteja o grande erro de Haddad. Apresentar uma proposta que *deixa de pautar* a ação econômica necessária a um novo horizonte político e, ao mesmo tempo assumir, a agenda dos neoliberais. Permitir, em consequência, que o debate se faça *em torno desta pauta*, mediocrizante e regressiva. O equívoco foi logo percebido (e aproveitado) pelos adversários. Tão logo surgiu a proposta, os principais representantes do rentismo passaram a sustentar que ela é em princípio válida – mas precisa ser complementada por outras restrições ao gasto público. Querem, por exemplo, bloquear elevações mesmo tímidas de impostos. E insistem, especialmente, em *desvincular despesas*, ou seja, eliminar até mesmo os fragilíssimos patamares para investimento em Saúde, Educação e outras áreas. Só assim, afirmam, o desenho do ministro estará completo. As pessoas empenhadas em continuar lutando pela transformação do país – e em especial os movimentos sociais – precisam se preparar para o debate que virá a seguir.

Se em seu conteúdo o “arcabouço fiscal” da Fazenda faz vastas concessões ao programa neoliberal, do ponto de vista da forma ele foi uma construção apressada e muito pouco participativa. A Emenda Constitucional da transição, aprovada em dezembro, deu prazo até agosto para que o governo apresentasse ao Congresso um

projeto de Lei Complementar que substituiria “teto de gastos”. O ministro procurou antecipar-se. Sabe-se que, antes e depois da divulgação do “Regime Fiscal Sustentável”, ele e seus auxiliares dialogaram seguidamente com representantes dos rentistas: dirigentes de bancos, fundos, corretoras. Porém, não se tem notícia de um único gesto para consultar, ou mesmo informar sobre a proposta, os movimentos sociais – decisivos para a eleição de Lula – ou com os próprios partidos que formaram a aliança do presidente. O orçamento dos 99% foi construído em diálogo com o 1%.

5. A TRASMITAÇÃO DA PROPOSTA NO CONGRESSO NACIONAL

No início de abril/23 o projeto do Ministério da Fazenda foi apresentado ao Congresso Nacional pelo Executivo, sob o nome de Projeto de Lei Complementar (PLP) 93/2023. Nesse momento, ainda havia margem para agir – em especial se os movimentos sociais tivessem entrado em cena. Uma estratégia que poderia ter sido ensaiada era a de reivindicar que certos gastos sociais fossem simplesmente *excluídos* do arcabouço. Poucos dias após o início da tramitação, começou o Abril Vermelho do MST, lembrando os agricultores mortos em 1996, no Massacre de Carajás. Teria sido interessante se a atividade reivindicasse, do Congresso Nacional, que a Reforma Agrária Agroecológica fossem liberadas de uma regra que tende a comprimir os investimentos necessários – já que o mesmo ocorre com as transferências multibilionárias aos rentistas.

O mesmo poderia ter se dado entre os que lutam pelo SUS. A 17ª Conferência Nacional de Saúde estava vivendo suas etapas iniciais. Elas seriam bom espaço para mostra que, sob o “arcabouço”, o SUS poderá quando muito recuperar seus pisos constitucionais, recebendo ainda assim muito menos recursos do que seria necessário para começar a devolver-lhe as condições de seu projeto original.

Educação fora do Arcabouço! Mulheres fora do Arcabouço! Salário Mínimo, Periferias, Reforma Urbana, Ações Antirracistas, Indígenas, Ciência e Tecnologia, Amazônia! A própria disposição de mobilizar seria politizadora, porque obrigaria múltiplos setores sociais a examinar o que hoje está ocultado: a dupla face do Orçamento e o imenso privilégio de que gozam, na disputa por ele, os rentistas. A mobilização seria necessária inclusive em seu aspecto defensivo. Porque àquela altura já estava claro que os neoliberais tomariam alegremente a proposta da Fazenda como um *piso*, a partir do qual tentarão impor novas travas ao gasto social e às margens de ação de um governo em que não confiam.

De mais a mais, ao se mexerem os setores populares estariam tentando fazer valer uma recomendação e uma consigna lançadas pelo próprio Lula. Por volta da data de sua posse, ele recomendou enfaticamente que os movimentos sociais não receassem criticar seu governo, sempre que vissem erros em suas políticas. Esta seria, afirmou, a garantia de soprar oxigênio sobre a estrutura do Estado, sempre tendente ao acomodamento e ao conservadorismo. E durante toda a campanha eleitoral, o candidato vencedor sustentou inúmeras vezes: Saúde, Educação e outras políticas públicas necessárias para assegurar condições de vida digna jamais deveriam classificadas como “gastos”. São palavras às quais seu ministro da Fazenda certamente não levou em consideração ao propor o “Regime Fiscal Sustentável”.

O governo Lula, sobre o qual repousam as esperanças de resgatar o Brasil e afastar a ameaça do fascismo, vive uma contradição. O presidente empenha-se, ansioso, em começar a obra pesada de seu terceiro mandato – que, conforme frisou, precisa ser “muito diferente dos anteriores”. Mas, fruto de uma correlação de forças muito difícil, que se expressa inclusive no interior dos distintos ministérios, o governo ainda não deslanchou. Parece haver apenas um fator capaz de sacudir o cenário: a mobilização social.

Ao tramitar no Legislativo, o “Regime Fiscal Sustentável” tornou-se ainda mais draconiano. Os rentistas e as bancadas fisiológicas usam-no para impor uma camisa-de-força ao Governo Lula 3. Eis o que mudou na Câmara dos Deputados, faltando ainda, para aprovação final, o voto do Senado.

“Cria cuervos y te sacarán los ojos”, alerta com sabedoria um ditado espanhol. Ao apresentar, em 30 de março de 2023, uma proposta de “arcabouço fiscal” que limita o investimento público e fecha principal caminho para iniciar a reconstrução do país, o Ministério da Fazenda abriu uma caixa de horrores. Sentindo-se fortalecido pelo fato de o governo renunciar aos recursos que viabilizariam uma agenda de mudanças, dois setores – a oligarquia financeira e a maioria fisiológica do Congresso – animaram-se a exigir mais. O resultado foi o texto que o relator do tema na Câmara, deputado Cláudio Cajado (PP-BA), conhecido pelas relações com o bolsonarismo, apresentou como substitutivo ao PLP 93/2023 (expressão legal do “arcabouço”). O texto foi aprovado em 24 de maio e seguiu para o Senado, onde se encontrava quando este texto foi concluído.

A proposta original de Haddad estava amparada em dois mitos essenciais da ideologia neoliberal: o de que os Estados “só podem gastar o que arrecadam”. E ia além:

impunha diversas trancas às despesas públicas, de modo que crescessem sempre *abaixo* do aumento da receita tributária. A versão de Cajado reforçou o ferrolho de três maneiras complementares.

Primeiro, colocou sob o “arcabouço” três tipos de despesa até então não incluídas: os recursos necessários para pagar o novo piso salarial das enfermeiras, os destinados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Fundeb) e os eventuais aumentos de capital das empresas públicas. Produz-se, em consequência, o efeito “cobertor curto”. Ao menos os dois primeiros itens tendem a subir mais que a média dos gastos públicos. Como o “arcabouço” impede uma elevação do orçamento geral, terão de ser comprimidas as demais despesas – com Ciência e Tecnologia ou Assistência Social, por exemplo. Serão protegidos apenas o salário mínimo e a Bolsa-Família.

Segundo, ficaram ainda mais gravemente limitados os gastos públicos classificados pela contabilidade ortodoxa como “investimentos” – construções ou aquisição de tecnologia, por exemplo. Na proposta original, caso a arrecadação de impostos superasse as despesas num valor maior do que o previsto pela lei, a diferença poderia ser canalizada para este tipo de gasto. No texto aprovado, nem isso: em vez de financiar novas obras, ao menos 30% da “economia” terá de ser esterilizada no pagamento de juros aos credores da dívida pública.

Por fim, o relator – escolhido a dedo pelo presidente da Câmara, Arthur Lira – impôs um conjunto de “punições” ao Executivo, caso as metas não sejam alcançadas. Nesse caso, serão acionados “gatilhos” sucessivos, que bloquearão a criação de novas funções no serviço público, a criação de auxílios aos desfavorecidos, concessão de incentivos fiscais e até mesmo a realização de concursos públicos ou a correção das perdas salariais do funcionalismo.

O sentido geral das mudanças ficou nítido. Já não se tratava apenas de limitar, mas de *estigmatizar* o gasto público, chegando quase a sua criminalização. Em tais condições, as mãos de Lula ficarão atadas. Será difícil imaginar, por exemplo, como empreender a restauração do projeto original do SUS, a construção de escolas públicas de excelência. Muito menos, os investimentos necessários para transformar urbanisticamente as periferias, despoluir os rios urbanos, oferecer transporte público digno, reconstruir uma rede ferroviária moderna ou fazer a Reforma Agrária e iniciar a transição agroecológica do campo brasileiro.

Mas um tipo de gasto não será penalizado. O Estado brasileiro continuará emitindo dinheiro sem limites, para alimentar o rentismo financeiro. Para o 0,1% que dele se beneficia – auferindo os juros mais altos do mundo –, há um orçamento especial (o do Banco Central), que não passa pelo crivo do Congresso, nem depende de arrecadação. Nessa despesa – cerca de R\$ 500 bilhões ao ano – que corresponde ao orçamento anual do ministério de Ciência e Tecnologia a cada 2,5 dias, Haddad e o Congresso não ousaram tocar.

Não é fácil enfrentar a classe dos bilionários, nem o apetite dos deputados e senadores por dinheiro. O governo brasileiro tem as condições macroeconômicas para emitir moeda em favor dos 99%, mas não os meios políticos. Como antecipou *Outras Palavras*, a batalha para vencer o atual “teto de gastos” seria dura. Mas o Executivo optou por não ir à luta – talvez porque os partidos no governo tenham se esquecido de que o conflito é fonte de mudanças, e a consciência e a mobilização popular são o que mantém a política viva.

Houve, nos movimentos sociais, quem tentasse mudar a proposta do ministro Haddad num sentido oposto ao do deputado Cajado. A Frente pela Vida – uma articulação que reúne dezenas de entidades em defesa do SUS – propôs, por exemplo, que a Saúde e a Educação fossem excluídas do “arcabouço”. Fiou-se na fala de Lula, segundo a qual Saúde e Educação “não são gastos”. Alguns parlamentares de esquerda agiram no mesmo sentido – e vale destacar o papel protagonista desempenhado por Lindbergh Farias e Gleisi Hoffmann, do PT. Mas, atuando em sentido contrário, o ministério da Fazenda buscou, o tempo todo, o entendimento com os grandes operadores financeiros e os parlamentares que lhes prestam serviços. Ao invés de estimular os deputados que tentavam abrir espaço para o investimento público, o governo os tolheu.

Sempre muito bem informada, a jornalista Mônica Bergamo relatou no final de maio que Lula estava ansioso e entristecido. Temia que as promessas feitas em campanha fossem inalcançáveis, dados os bloqueios que os poderosos impuseram à ação do presidente da República, quando voltada a contrariar interesses estabelecidos. Seu sentimento é legítimo. O capitalismo age, todos os dias, para esvaziar a democracia, reduzindo-a ao que José Saramago comparou a uma fachada oca. Mas é possível chamar de autossabotagem os atos que o sujeito inflige a si mesmo quando, contra sua percepção consciente, insiste em fazer o que sabe prejudicá-lo, ou teme dar os passos

necessários e possíveis para se livrar das condições que o oprimem. Ansiedade e tristeza são consequências clássicas.

Desta forma, pode-se afirmar que o “Arcabouço Fiscal” abre mão de construir um novo horizonte político para alinhar-se à agenda do neoliberalismo. Se aprovado na versão atual, apequenará o governo Lula e manterá as lógicas que condenam o país à desigualdade e à regressão. Para as angústias pessoais, há sempre redenção possível. Todavia, os erros políticos precisam ser corrigidos enquanto é tempo.

REFERÊNCIAS

ABEL, V. Relator do arcabouço fiscal deixa reunião com técnicos da Câmara e diz que relatório está pronto. **O Globo**, 15 mai. 2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2023/05/relator-do-arcabouco-fiscal-deixa-reuniao-com-tecnicos-da-camara-e-diz-que-relatorio-esta-pronto.ghtml>.

BRASIL. Poder Executivo. PL 93/2023. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2357053>.

CAFARDO, R. Brasil deixa de ganhar 2 pontos no PIB com educação de má qualidade. **UOL**, 06 mar. 2023. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2023/03/06/brasil-deixa-de-ganhar-2-pontos-no-pib-com-educacao-de-ma-qualidade.htm>.

EDUCACIONAL. Resultados do PISA: como mudar a realidade do Brasil?. **Educacional**, 11 mai. 2023. Disponível em: <https://educacional.com.br/artigos/resultados-do-pisa-como-mudar-a-realidade-do-brasil/>.

FIORI, J. L.; NOZAKI, W. Fiori: De volta ao Desenvolvimento. **Outras Palavras**, 2023. Disponível em: <https://outraspalavras.net/mercadovsdemocracia/fiori-de-volta-ao-desenvolvimento/>.

GONÇALVES, R. Campos Neto elogia proposta de nova âncora fiscal, mas faz ressalva. **Correio Brasiliense**, 06 abr. 2023. Disponível em: <https://www.correiobrasiliense.com.br/politica/2023/04/5085455-campos-neto-elogia-proposta-de-nova-ancora-fiscal-mas-faz-ressalva.html>.

JÚNIOR, J. Ministro da Saúde diz que subfinanciamento é principal problema do SUS. **Agência Câmara de Notícias**, 25 ago. 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/468250-ministro-da-saude-dizque-subfinanciamento-e-principal-problema-do-sus/>.

MARTINS, A. Economia: tudo o que falta mudar. **Outras Palavras**, 2023. Disponível em: <https://outraspalavras.net/crise-brasileira/economia-tudo-que-falta-mudar/>.

MARTINS, A. Onde Haddad errou. **Outras Palavras**, 2023. Disponível em: <https://outraspalavras.net/crise-brasileira/onde-haddad-errou/>.

PIRES, M. Investimentos Públicos: 1947-2021. **Observatório de Política Fiscal**. FGV IBRAE, 2022. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/investimentos-publicos/investimentos-publicos-1947-2021>.

PODER 360. Participação do Brasil na economia global atinge o pior nível em 38 anos. **Poder360**, 19 abr. 2019. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/participacao-do-brasil-na-economia-global-atinge-o-pior-nivel-em-38-anos/>.

SACHS, I. O laboratório das biocivilizações do futuro. 2008. Disponível em: <https://shorturl.at/hmG29>.

THE ECONOMIST. Why industrial decline has been so stark in Brazil?. **The Economist**, 2022. Disponível em: <https://www.economist.com/the-americas/2022/03/05/why-industrial-decline-has-been-so-stark-in-brazil>.