



CECON

CONSELHO DE POLÍTICAS
E ECONOMIA SOCIAL E
POLÍTICAS SOCIAIS

NOTA 21 DO CECON | ABRIL DE 2023

QUATRO TETOS E UM FUNERAL: O NOVO ARCABOUÇO/REGRA FISCAL E O PROJETO SOCIAL-LIBERAL DO MINISTRO HADDAD

Autor

Pedro Paulo Zahluth Bastos

NOTA 21 DO CECON | ABRIL DE 2023

QUATRO TETOS E UM FUNERAL: O NOVO ARCABOUÇO/REGRA FISCAL E O PROJETO SOCIAL-LIBERAL DO MINISTRO HADDAD

Autor

Pedro Paulo Zahluth Bastos (1)

Instituto de Economia da Unicamp

Agradeço aos comentários de Carolina Baltar, Carlos Pinkusfeld Bastos, Bruno de Conti, Davi Deccache, Marco Antônio da Rocha e Lucas Teixeira a uma versão anterior, eximindo-os dos equívocos remanescentes.

(1) 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 História Econômica (ABPHE, 2009-2011).



SUMÁRIO

Introdução.....	4
O modelo de crescimento econômico exigido pelo NAF/NRF e a combinação desigual entre austeridade fiscal e expansão do gasto social	6
Por que o Plano Haddad não é sempre anticíclico e quais seus riscos até 2026?	13
Qual o Plano de Aceleração do Crescimento Privado do ministro Haddad? ...	17
Para qual funeral seremos convidados?	22
Anexo I – Propostas de emendas para a lei que institui o NAF/NRF	27
Anexo II – Proposta de emenda para vincular as duas partes da reforma tributária	29
Bibliografia.....	30

INTRODUÇÃO

Como disse o Ministro da Fazenda Fernando Haddad na coletiva de apresentação do Novo Arcabouço Fiscal (NAF) ou da Nova Regra Fiscal (NRF), agora é possível tirar conclusões mais claras a respeito da política macroeconômica que propõe (independentemente da indecisão a respeito de seu nome oficial). Segundo ele, o novo arcabouço/regra fiscal (NAF/NRF) permite 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 do presidente Lula, à esquerda, ou seja, combinar as ditas responsabilidades fiscal e social. Além disso, o ministro nos assegura que o novo arcabouço/regra fiscal é anticíclico.

Infelizmente, nenhuma das duas afirmativas é correta. Primeiro, o NAF/NRF privilegia a retomada da confiança perante o mercado financeiro e coloca em risco a agenda social do governo Lula, inviabilizando, a médio prazo, até mesmo provisões da Constituição Federal que preveem elevação do gasto público em saúde e educação, para não falar dos investimentos transversais exigidos pela mudança climática.

Segundo, junto com os “parâmetros” concretos propostos para limitar o crescimento do gasto público, o NAF/NRF não é anticíclico em um momento de desaceleração da economia, mas apenas modera a redução da taxa de crescimento do gasto público quando a economia freia e perde velocidade. Como veremos, isso é problemático na conjuntura atual de desaceleração da economia, o que pode gerar uma espiral de baixo crescimento e, com o tempo, impor um teto não só ao crescimento econômico, mas à popularidade do presidente, além de enfraquecer a unidade da coalizão social que elegeu Lula.

Não considero que se possa elogiar o NAF/NRF por ser menos ruim que a Lei do Teto do Gasto, pois isso, em si, não o torna bom. A dita transparência do NAF/NRF pode ser entendida como um valor para as previsões do mercado financeiro, mas as fragilidades políticas e econômicas em sua execução não são devidamente reconhecidas, nem as opções pelos mais ricos contra os mais pobres que ela implica. Se entendidas, a regressividade e as fragilidades do NAF/NRF exigem emendas no sentido de ampliar o gasto público em relação ao previsto na proposta original, proteger os mais pobres no orçamento, criar cláusulas de escape (e não apenas bandas para o resultado primário esperado) e eliminar seu caráter pró-cíclico.

Se uma série de coincidências felizes ocorrer, o NAF/NRF pode dar certo a curto prazo, e o projeto social-liberal ao qual se vincula pode deslanchar por um tempo. Nesse caso, teremos afinal o funeral do que os liberais chamam de “Estado patrimonialista”, mas também da política econômica social-desenvolvimentista que caracterizou os governos de Lula. O modo petista de governar ficará muito mais parecido com o modo tucano de administrar, ou seja, de abrir espaço para a “iniciativa privada” na oferta de serviços públicos e infraestrutura.

Se o projeto der errado, contudo, o risco é muito alto, pois mais uma vez na história uma enorme oportunidade de consolidar a democracia será sacrificada no altar da austeridade.



O MODELO DE CRESCIMENTO ECONÔMICO EXIGIDO PELO NAF/NRF E A COMBINAÇÃO DESIGUAL ENTRE AUSTRERIDADE FISCAL E EXPANSÃO DO GASTO SOCIAL

Ao contrário do que alega o ministro Haddad e outros integrantes da equipe econômica, o NAF/NRF não garante um “equilíbrio” entre responsabilidade fiscal e social, e sim uma contradição potencialmente explosiva que só coincidências felizes podem evitar a curto prazo. A médio prazo, a contradição é inevitável (com certeza matemática). A promessa de superávit fiscal primário e os limites rígidos ao crescimento do gasto público representam uma lógica neoliberal de redução estrutural da participação do Estado na economia, exceto na situação em que a economia não cresça, ou cresça apenas 0,6% ao ano, ou que a carga tributária (receitas tributárias/PIB) aumente todo ano, algo que é inviável econômica e politicamente, e já foi descartado pelo ministro Haddad.

Por que o NAF/NRF reafirma a lógica neoliberal do velho Teto de Gasto? É simples. Porque determina implicitamente que o gasto público cresça abaixo do crescimento econômico, a menos que a carga tributária aumente ano a ano. Isso ocorre porque o NAF/NRF proposto tem dois tetos ao invés de um, como hoje: o primeiro limitará o crescimento da despesa pública primária (excluindo pagamento de juros) a 70% da variação da receita tributária. Inicialmente, tal variação seria calculada em período de 12 meses anteriores, provavelmente calculados até junho de cada ano para efeito de elaboração do orçamento do ano seguinte, mas ultimamente se veicula a preferência por uma estimativa de variação da receita para o período entre julho do ano de elaboração do orçamento e junho do ano de execução orçamentária. O segundo teto limita o crescimento da despesa à taxa de 2,5% a.a. caso a receita tributária cresça mais do que 3,57% a.a. Segundo entrevista do secretário do Tesouro, Rogerio Ceron, não haverá diferenças de tratamento entre União e os demais entes da federação.

Em paralelo ao anúncio do NAF/NRF, o ministro Haddad prometeu combate à sonegação, evasão, Elisão e isenções fiscais, assim como a taxação de atividades que hoje não pagam impostos, como apostas esportivas e comércio digital. Se tiver sucesso, isso eleva a carga tributária (receita primária/PIB) de uma vez por todas, e não ano a ano, entre 1 e 1,5 ponto percentual do PIB para algo em torno de 34,5 e 35% do PIB entre 2023 e 2024. Estudos do IPEA e do IFI indicam que a elasticidade-renda da arrecadação tributária – a variação da arrecadação relacionada à variação do PIB – tende a um, embora varie ciclicamente, o que determina estabilidade da carga tributária a médio prazo. Caso a carga tributária se estabilize, como vamos supor, logicamente o gasto público só poderá crescer em até 70% da variação do PIB nos 12 meses anteriores, exceto em um momento de desaceleração cíclica, como veremos.

Acontece que os dois tetos para a expansão da despesa pública são combinados com um terceiro teto, o da meta de resultado primário das contas públicas. O problema é que o terceiro teto é móvel e mais rígido ao longo do tempo. Em 2023, o déficit previsto seria de apenas 0,5% do PIB, ao contrário de 2,16% previstos no orçamento votado com a chamada PEC da transição, mas partindo de um superávit de 0,5% do PIB em 2022. A partir de 2024, a proposta é de melhoria do resultado fiscal no valor de 0,5% do PIB a cada ano do governo Lula. Assim, no melhor cenário o déficit primário seria eliminado em 2024, tornando-se um superávit primário de 0,5% do PIB em 2025 e de 1,0% em 2026.

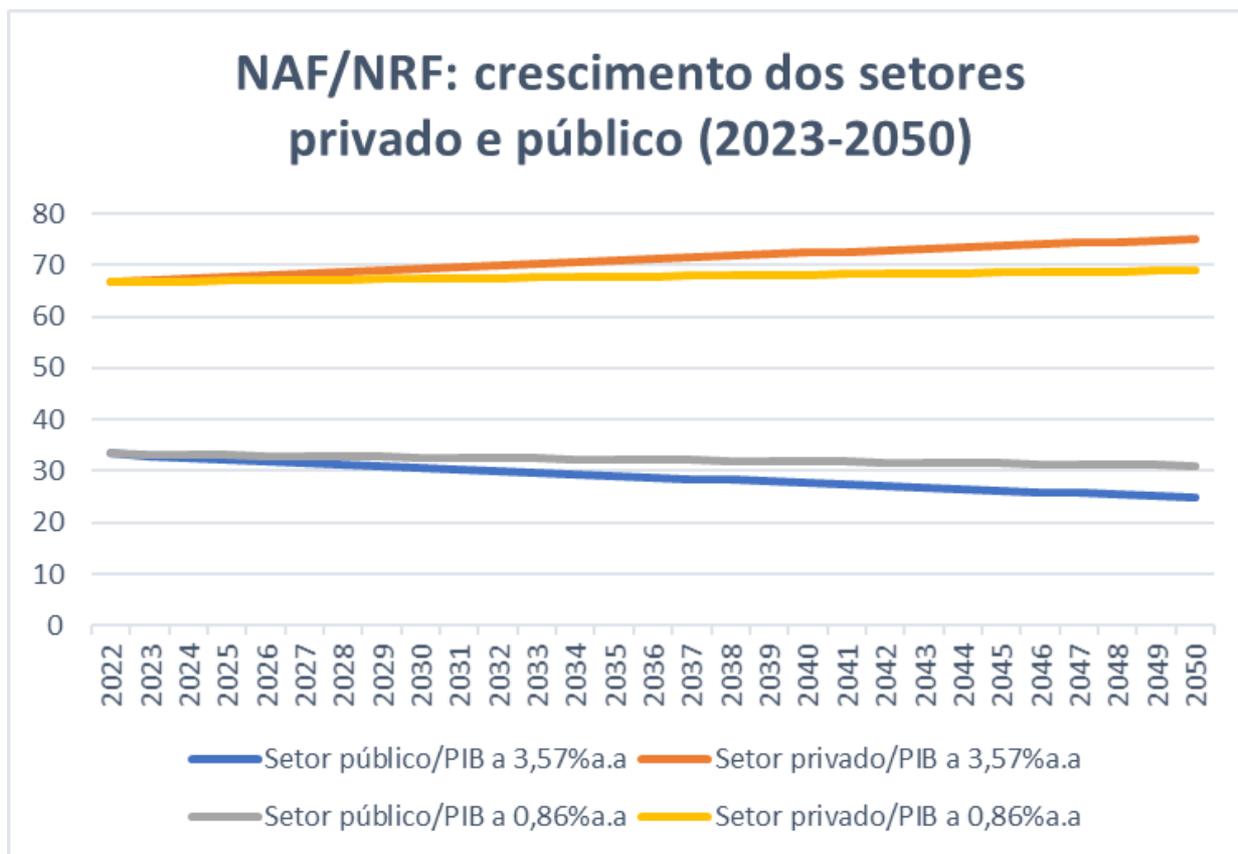
Desse conjunto de regras resultam três características do modelo de crescimento econômico esperado pelo ministro Haddad. Primeiro, como o gasto público primário só poderá crescer até 70% da taxa de crescimento do PIB quando o PIB crescer anualmente entre 0,86% e 3,57%, o gasto privado deverá crescer a uma taxa pelo menos 64% superior à taxa de crescimento da despesa pública para impedir a desaceleração do crescimento do PIB. Isso ocorre porque, grosso modo, a despesa privada (incluindo exportações líquidas) representa hoje cerca de 2/3 do PIB, enquanto a despesa primária pública (do governo geral) representa cerca de 1/3 do PIB, decaindo ao longo do tempo se o NAF/NRF der certo.

Em suma, o ministro Haddad espera que enquanto a despesa pública primária puxar a variação do PIB para baixo, a despesa privada terá força para crescer a uma taxa muito superior – sem precedentes por períodos longos! – para puxar a variação do PIB para cima.

Se a expectativa do ministro Haddad não se frustrar, ao longo do tempo haverá uma redução estrutural da participação do Estado na economia caso o PIB cresça mais do que 0,6% ao ano, como várias simulações já mostraram, em geral aceitando como pressuposto a hipótese implícita e irrealista que o gasto privado pode e tende a crescer sistematicamente pelo menos 64% a mais do que a taxa de crescimento do gasto público. Desconheço que algo parecido tenha ocorrido em uma economia moderna, em que o normal é o crescimento da participação do gasto público no PIB, em razão da concentração do Estado moderno nas atividades mais intensivas em serviços pessoais não substituídos por máquinas e em gastos sociais.[1]

[1] Peter Lindert (2004) fez um estudo histórico magistral mostrando que, ao longo do tempo, o aumento do gasto social e das políticas redistributivas não custou nada em crescimento do PIB, mas ao contrário pode ter acelerado seu crescimento.

Apenas para efeitos didáticos, a simulação irrealista expressa no gráfico seguinte supõe o sucesso do NAF/NRF e do modelo de crescimento puxado pelo gasto privado planejado pelo ministro Haddad. Mantida a carga tributária, 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 75% do PIB.



Para o PIB acelerar acima do que 3,57% a.a, a despesa privada deve acelerar acima de 4,1% a.a, dado o limite de 2,5% para a taxa de crescimento anual da despesa pública. Ou seja, a despesa privada deve acelerar mais e mais em relação à pública, crescendo a taxas cada vez maiores do que 64% a mais do que a taxa de crescimento da despesa pública. Se o crescimento do PIB não encontrar um limite rápido por causa da trava ao crescimento da despesa pública – o que é certamente um mecanismo anticíclico para impedir o crescimento econômico acelerado acima de 3,57% a.a –, a participação do Estado no PIB vai cair mais rápido. Adiante veremos qual o plano de aceleração do crescimento privado imaginado.

A segunda característica do modelo de crescimento esperado pelo ministro Haddad é que, uma vez que o crescimento do PIB e da arrecadação tributária dependerá fortemente da ampliação do gasto privado, dependerá principalmente do investimento e das exportações, pois o consumo das famílias depende bastante do gasto público e da elevação do salário mínimo. Nos dois primeiros governos Lula, o aumento do salário mínimo e, conseqüentemente, do valor das pensões e aposentadorias, induziu a demanda por bens de consumo, enquanto no governo Dilma Rousseff os subsídios do programa Minha Casa Minha Vida estimularam a construção residencial. Junto com a recuperação do investimento estatal, a demanda das famílias por bens de consumo duráveis e residências puxou o investimento privado.

Taxa de crescimento da receita e do gasto público com FHC e Lula (média anual - 1998-2010)

Discriminação	1998-2002	2003-2010
Receita total	7,20%	4,20%
Despesa total	4,50%	5,30%
Pessoal	4,70%	2,70%
Benefícios Sociais	6,40%	6,60%
Subsídios	-4,80%	18%
Investimentos	6,10%	8,50%
Outras despesas de capital	1,20%	3,60%
PIB	1,90%	4,10%

Fonte: Gobetti, S. & Orair, R. (2017) Resultado Primário e Contabilidade Criativa. IPEA, TD 2288.

Nada disso seria possível se o NAF/NRF vigorasse nos primeiros governos de Lula, quando a despesa pública cresceu 5,3% a.a. (mais do que o dobro do limite máximo permitido pelo NAF/NRF, de 2,5%), enquanto os benefícios sociais cresceram 6,6% a.a., e o investimento público 8,5% a.a., puxando o investimento privado. Aliás, mesmo durante o segundo mandato de FHC, quando a economia brasileira sofreu com a escassez de dólares e o governo brasileiro celebrou três acordos com o FMI, a despesa pública cresceu 4,5% a.a., ou seja, 80% mais do que o permitido pelo NAF/NRF.

De diferentes maneiras, o caráter subordinado e induzido do investimento privado no modelo de crescimento ocorre no Brasil pelo menos desde a década de 1930. Ao contrário desse modelo de crescimento característico da Era Vargas, da ditadura militar e dos governos de FHC, Lula e Rousseff, o ministro Haddad não pode esperar e desejar, com o NAF/NRF, que o investimento público e/ou o gasto das famílias puxe o investimento privado, mas o contrário. É por isso que a reforma tributária simplificadora de impostos, as Parcerias Público-Privadas e a redução dos juros básicos do Banco Central são consideradas essenciais pela equipe econômica, como veremos.

A terceira característica do modelo de crescimento associado ao NAF/NRF é que ele vai gerar contradições entre diferentes rubricas de gasto público e inviabilizar a regra da Constituição Federal que determina elevação do gasto público em saúde e educação, assim como o INSS. Esse enxugamento foi um aspecto deliberado da Lei do Teto de Gastos que o NAF/NRF repete. Vários dos defensores do Teto de Gasto propunham, de modo aparentemente ingênuo, a teoria da escolha ideal do gasto público em situação de escassez de “espaço fiscal”. Segundo Samuel Pessoa, Marcos Lisboa ou Marcos Mendes, por exemplo, o teto levaria a sociedade a escolher os melhores gastos e excluir os piores. Essa foi mais uma previsão otimista com efeitos desastrosos dos defensores do teto do gasto, desastre retratado por exemplo no Orçamento Secreto, definido pelos que tinham poder de definir gastos muito diferentes dos propalados como ideais pelos intelectuais liberais que defenderam o teto.

Curiosamente, ao mesmo tempo em que consideravam que os gastos com saúde e educação seriam privilegiados em situação de escassez de “espaço fiscal”, os defensores do teto apoiaram o fim do piso mínimo para gastos com educação e saúde, o fim do salário mínimo como piso do INSS e o fim da aposentadoria por tempo de contribuição. Ao longo do tempo, isso abriria espaço para a provisão privada desses serviços em razão da escassez relativa de oferta pública, ou seja, levaria a uma privatização “na margem” da educação e da saúde, jogaria a classe média na previdência privada, e excluiria muitos pobres do sistema de aposentadorias ou sua inclusão em um subsistema com benefícios menores do que o salário mínimo.

Como a emenda constitucional do teto do gasto foi superada pela PEC da transição, o gasto mínimo em saúde e com emendas parlamentares (respectivamente 15% e 2% da receita corrente líquida) e educação (18% da receita com impostos) previstos em lei voltam a valer, crescendo em paralelo à receita tributária sem o desconto de 30% previsto no NAF/NRF. Ademais, o gasto com INSS ainda é obrigatório e continua crescendo a uma taxa acima do crescimento do PIB, a despeito da reforma da previdência e da eliminação da regra de crescimento real do salário mínimo em 2019. Se o governo Lula retomar a regra de aumento real do salário mínimo de acordo com o PIB, as despesas com o funcionalismo e principalmente com aposentadorias e pensões do INSS passarão a aumentar ainda mais, inviabilizando o NAF/NRF ou, antes disso, os gastos com habitação popular, infraestrutura, bolsa-família, transição ecológica, ciência e tecnologia etc., ou seja, todos os gastos exceto saúde e educação.

Com qualquer escolha de parâmetros no sentido da austeridade fiscal, o NAF/NRF é matematicamente incompatível com a emenda constitucional de crescimento do gasto com educação e saúde, com aposentadorias e pensões dos mais pobres crescendo junto com o piso do salário mínimo, e com a proposta de crescimento real do salário mínimo de acordo com o PIB. É fácil entender que, se uma parte de um todo cresce a uma taxa (x) muito maior do que a taxa em que cresce o próprio todo ($x - y$, $y = 30\%$), essa parte tende a superar o todo, explodindo seus limites. Antes disso, tende a esmagar as outras partes do todo que crescem a uma taxa ainda menor ($x - z$, $z > 30\%$) do que o todo. A escolha de parâmetros pode, no máximo, mudar o prazo do colapso.

Concretamente, se as despesas com saúde, educação e aposentadoria – despesas com peso enorme do orçamento público – continuarem crescendo de acordo com a taxa de crescimento das receitas tributárias ou até mais, as demais despesas devem crescer a taxas bem menores do que apenas 30% abaixo do crescimento das receitas, sob pena de que a banda do resultado primário seja descumprida. Se for descumprida, a punição prevista é o crescimento das despesas no ano seguinte a uma taxa 50% inferior à taxa de crescimento das receitas. Isso aumentaria ainda mais o conflito entre necessidades orçamentárias e apenas aceleraria o colapso inevitável do NAF/NRF, a não ser que saúde, educação e aposentadoria deixem de crescer mais do que as outras despesas, e que todas cresçam no máximo 70% do crescimento das receitas, deixando os 30% restantes para o superávit primário exigido como “sinalização” aos credores da dívida pública.

Assim, o NAF/NRF reproduz um aspecto indesejável do velho teto de gasto, que levava o ministro Paulo Guedes a propor que fosse quebrado o piso mínimo de várias despesas constitucionais (como o do salário mínimo para aposentadorias). Talvez para conter as despesas do INSS (e sinalizar responsabilidade fiscal ao Banco Central e ao mercado financeiro), Haddad já postergou o reajuste do salário mínimo de janeiro para maio de 2023 a ponto de praticamente eliminar até mesmo a recuperação da inflação acumulada desde o último reajuste em janeiro de 2022. Tal decisão pode até ter contribuído com o esforço do Banco Central para conter a inflação reduzindo salários reais, mas deve ter reforçado a desaceleração do consumo das famílias no primeiro trimestre de 2023, com impactos negativos sobre o PIB e a própria arrecadação tributária ao longo do ano.

Por sua vez, muito significativamente, o secretário do Tesouro, Rogerio Ceron, já anunciou o desejo de propor emenda constitucional que deixe de vincular gastos em educação e saúde com as receitas tributárias, mas garantiu que isso seria melhor para os próprios setores: “Tem critérios que podem ser melhores para a própria política educacional e de saúde, com menos volatilidade, do que a mera indexação”. A ver, mas é importante que os especialistas em educação e saúde participem da decisão a respeito do que é melhor para os setores, ao invés de deixar a decisão para economistas e outros técnicos pouco versados nas necessidades da educação e da saúde.

Em suma, ao contrário de assegurar um equilíbrio entre as ditas responsabilidade fiscal e social, o NAF/NRF produz uma contradição explosiva entre elas ao priorizar, sem dúvida, a chamada responsabilidade fiscal exigida na Avenida Faria Lima. A despeito dessa prioridade (ou talvez por causa dela), os representantes do chamado “mercado” devem voltar pressionar não apenas para quebrar o piso da educação, da saúde e do salário mínimo, mas também por uma nova reforma da previdência. Se o PIB não decolar, certamente vão culpar a escassez de austeridade fiscal pelo estado desolador das expectativas empresariais, e não a “escassez” de demanda efetiva provocada pela própria austeridade.

Os representantes do mercado financeiro parecem autorizados a reclamar porque, no fundo, o NAF/NRF compartilha da visão deles a respeito da necessidade de cultivar as “expectativas empresariais” por austeridade fiscal. A aposta da equipe econômica de Haddad é que a recuperação desse tipo de credibilidade perante o mercado financeiro e os grandes empresários é crucial para assegurar seus investimentos produtivos muito mais do que o estímulo de demanda gerado pelo crescimento da despesa pública ou mesmo pelo gasto público deficitário em momento de desaceleração da atividade econômica. O problema é que não há precedentes na história brasileira, pelo menos desde 1930, de um modelo de crescimento puxado pelas “expectativas empresariais” por austeridade fiscal. Contudo, há vários precedentes de recuperação puxada pelo gasto público deficitário.

POR QUE O PLANO HADDAD NÃO É SEMPRE ANTICÍCLICO E QUAIS SEUS RISCOS ATÉ 2026?

Os defensores do NAF/NRF alegam que ele é anticíclico porque impõe não só um teto para o crescimento anual da despesa pública (2,5%), mas também um piso para sua desaceleração (0,6%). Contudo, isso não é suficiente para afirmar que o NAF/NRF é anticíclico, pois as fases do ciclo econômico não se iniciam apenas quando o PIB passar a crescer acima de 3,57% a.a. ou passar a crescer abaixo de 0,86% a.a.

Logicamente, é incoerente afirmar que o NAF/NRF é anticíclico se a despesa pública cresce a uma taxa menor que o PIB nas duas fases do ciclo econômico, ou seja, tanto quando o PIB acelera quanto quando desacelera. Na lógica formal, não é possível afirmar a validade de duas coisas contraditórias, e neste caso não há “terceiro excluído” da lógica dialética que torne o NAF/NRF anticíclico. Ser anticíclico significa moderar qualquer fase do ciclo, mas o NAF/NRF reforça a fase descendente, e depois impõe um quarto teto contra a saída da crise.

Supondo estabilidade da carga tributária, quando a variação anual do PIB oscilar entre 0,86% e 3,57%, a despesa pública pode crescer até 70% da variação do PIB. Em uma conjuntura de expansão do PIB, o NAF/NRF é certamente anticíclico, no sentido de moderar o crescimento do PIB puxado pelo setor privado, e impor um limite crescente sempre que o PIB ameaçar acelerar acima da taxa de 3,57% a.a.

O problema é que o NAF/NRF se torna pró-cíclico quando o PIB desacelera, já que a despesa pública não compensaria a desaceleração da demanda privada e sim a acompanharia, gerando uma espiral descendente. Se o PIB desacelerar desde 3,57% até 0,86%, puxado pela desaceleração da demanda privada, a despesa pública também desaceleraria desde 2,5% a.a. até 0,6% a.a., ainda que a trajetória de desaceleração do PIB indique recessão e taxa de desemprego crescente à vista.

Depois de contribuir para a espiral descendente do PIB, a desaceleração do gasto público só encontraria o piso quando fosse tarde demais, dado que o piso de 0,6% a.a. para a taxa de variação da despesa pública valeria para o ano seguinte ao da desaceleração do PIB. Nesse momento, o piso se tornaria um novo teto, o quarto teto da NAF/NRF.

O quarto teto determina que a despesa pública não pode crescer mais do que 0,6% a.a. quando o crescimento anual da receita tributária despencar abaixo de 0,86%, o que tende a ocorrer em uma desaceleração cíclica que leva à recessão. O teto de 0,6% a.a. só seria aumentado caso houvesse tempo de realizar rápido esforço de elevação de alíquotas de impostos em meio à recessão, para abrir “espaço fiscal” para uma política anticíclica menos anêmica. Seria surpreendente se os técnicos do Ministério da Fazenda encontrassem um caso sequer em que uma economia média cujo PIB depende principalmente do mercado interno tenha saído de uma recessão sem contar com uma taxa de crescimento do gasto público superior a 0,6% a.a. Certamente isso nunca ocorreu no Brasil pelo menos desde 1930.

Provavelmente a pressão social e política forçaria o abandono do quarto teto em meio à recessão, a despeito da reclamação da equipe econômica e do mercado financeiro de que o quarto teto para a despesa pública seria anticíclico, porque o PIB e a arrecadação tributária estariam crescendo a uma taxa inferior a 0,6% a.a. Infelizmente, é provável que a popularidade do presidente Lula encontre também um novo teto em meio à recessão.

Estruturalmente, a NAF/NRF falha como mecanismo anticíclico quando a política contracíclica mais importa, ou seja, quando se trata de evitar uma recessão e sua conversão em uma estagnação duradoura. Isso não quer dizer que a NAF/NRF vá necessariamente produzir uma espiral descendente do PIB a partir de 2024, a despeito da desaceleração do PIB nos primeiros meses de 2023.

A espiral descendente pode ser evitada em 2024 caso as exportações se recuperem em razão da retomada da economia chinesa (a despeito da desaceleração e potencial recessão nos EUA e na Europa). E principalmente se isso coincidir com um crescimento oportuno de receitas tributárias extraordinárias e/ou da elevação da carga tributária imaginada pelo ministro Haddad até junho de 2023, mirando cobrança de impostos que podem ter pouco efeito recessivo sobre a demanda privada. A data de 30 de junho de 2023 é relevante porque, em meio ao feriado de Páscoa, vários dias depois da apresentação pública do NAF/NRF e às vésperas do envio da proposta de lei ao Congresso Nacional, parece se ter decidido calcular a taxa de variação de receitas tributárias entre julho e junho do ano anterior, e não entre março e fevereiro, para determinação do limite de crescimento da despesa pública primária no orçamento do ano seguinte.

O problema é que a desaceleração da economia e as renúncias tributárias no último ano do governo Bolsonaro podem determinar uma taxa real de crescimento das receitas inferior a 0,86% entre julho de 2022 e junho de 2023. Se o ministro Haddad não assegurar receitas tributárias extraordinárias e/ou rápida elevação da carga tributária, o quarto teto do NAF/NFR valerá já no primeiro ano de sua execução. Ou seja, a despesa pública não poderá crescer acima de 0,6% a.a. mesmo que isso seja necessário para conter uma possível desaceleração do nível de atividade ou para honrar a promessa de aumento real do salário mínimo e outras propostas do programa de governo da frente democrática que elegeu Lula.

Não é o cenário mais provável, mas uma feliz coincidência entre a recuperação chinesa e a elevação veloz de receitas tributárias até junho de 2023 pode permitir que a despesa pública cresça perto de 2,5% a.a. em 2024 sem ameaçar a meta de resultado fiscal primário, desde que as receitas tributárias não despenquem em meio a uma recessão.

Talvez por conta de estimativas de estagnação das receitas tributárias até junho de 2023, apresentadas depois da veiculação do powerpoint do NAF/NRF, recentemente se veiculou a informação de que a preferência do Ministério da Fazenda passou a ser por uma estimativa de variação da receita para o período entre julho do ano de elaboração do orçamento e junho do ano de execução orçamentária. Concretamente, a taxa de crescimento das despesas em 2024 seria estimada a partir de uma previsão da evolução das receitas entre julho de 2023 e junho de 2024. Isso aumenta a chance de que a despesa pública possa crescer perto de 2,5% a.a. em 2024, uma vez que o esforço de elevação da carga tributária (a dita caça aos “jabutis” tributários) só deve ter efeitos a partir do segundo semestre de 2023.

Tal elevação da carga permitiria a realização de uma política anticíclica ainda tímida, mas menos ruim do que o teto de 0,6% para a despesa pública que é determinado estruturalmente pelo NAF/NRF a menos que alíquotas de impostos sejam elevados rapidamente em meio de uma recessão para abrir “espaço fiscal” para uma política anticíclica mais robusta.

Coincidências felizes podem ocorrer, mas depender delas traz grandes riscos. Riscos que não precisariam ser incorridos caso fosse escolhida uma trajetória mais lenta de redução do déficit público e que priorizasse a retomada do crescimento do PIB e do emprego formal. Que contasse com mais estímulos do déficit público para a ampliação do PIB do que com limites ao déficit público para satisfazer às “expectativas racionais” da Faria Lima.

Em suma, talvez fosse mais sensato contar com o capital político associado à eleição de Lula e à aprovação da PEC da Transição para elevar o gasto público para priorizar o denominador da relação dívida/PIB, ou seja, o crescimento do PIB, o que favoreceria a arrecadação tributária e a satisfação de promessas da campanha presidencial. Isso talvez nos levasse a conviver mais tempo com o déficit público gerado pelo baixo crescimento do PIB oriundo do experimento Joaquim Levy e da Lei do Teto de Gasto, mas o estímulo de demanda facilitaria a recuperação do crescimento do PIB e das receitas tributárias no futuro próximo.

O problema é que o déficit público é um fato normal das economias modernas pelo menos durante fases descendentes do ciclo econômico, mas parece ser encarado pelo pensamento liberal-conservador brasileiro como algo tão radical e escandaloso como a defesa da revolução socialista ou da ditadura fascista, embora John Maynard Keynes quisesse mesmo é evitar ambas.

Voltando à realidade do NAF/NFR, se superada a travessia inicial, a estratégia parece ser a de contar com a expansão da demanda privada para inaugurar um novo ciclo e um novo modelo de crescimento da economia brasileira. Qual seria ele?



QUAL O PLANO DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO PRIVADO DO MINISTRO HADDAD?

A ênfase na suposta retomada da confiança privada e nos investimentos privados como fonte essencial do crescimento do PIB talvez jogue o plano do ministro Haddad no campo neoliberal, embora o compromisso de Haddad com o gasto social o marque como um social-liberal, ao contrário de um anarco-capitalista como Paulo Guedes. É até provável que Haddad esteja mais próximo de um “terceiro excluído” que se movimenta camaleonicamente entre o dualismo liberalismo/socialismo em razão das missões políticas da circunstância, do que de um exemplar puro sangue e doutrinário da “terceira via”. Sua estratégia concreta atual, contudo, envolve uma combinação desigual na qual o neoliberalismo subordina o compromisso do Partido dos Trabalhadores com o gasto social e com a expansão do investimento público.

Esse compromisso já foi batizado de “social-desenvolvimentismo” por Guido Mantega.[2] Mesmo sem apresentar formalmente um programa diferente do projeto tradicional do PT, foi o próprio ministro Haddad quem descartou implicitamente o modelo “social-desenvolvimentista”, parecendo aderir, literalmente, ao modelo de crescimento puxado pela confiança privada na austeridade fiscal que é defendido pelo Banco Central dirigido por Roberto Campos Neto. Haddad anunciou o seguinte em entrevista em dezembro de 2022:

“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.”[3]

[2] E avaliado criticamente por Bastos (2012; 2017; 2023).

[3] Entrevista ao Estúdio i, 14/12/2022 (Haddad, 2022).

Ao invés de contar com a expansão de investimentos públicos, a austeridade fiscal prevista pelo NAF/NFR conferiria o “espaço fiscal” requerido para que o BC reduza as taxas de juros. Repetidamente, o ministro Haddad vem alegando que o aumento da carga tributária, em conjunto com a regra proposta de moderação fiscal, permitiria que todos os brasileiros pagassem juros básicos menores, sem que fique claro o canal mediante o qual isso ocorreria. Embora o ministro Haddad recorra ao conceito de “poupança pública” para pagar títulos e diminuir a dívida pública (o que não descreve corretamente um sistema monetário-fiscal moderno),[4] ele já descartou que a inflação que justifica os juros básicos elevados, a taxa SELIC determinada pelo Banco Central, resulte de pressão de demanda, que teoricamente poderia ser contida pelos juros elevados. Como explicar então o mecanismo mediante o qual a austeridade fiscal poderia permitir que o BC reduzisse juros?

Sobre isso, o deputado Lindbergh Farias concedeu entrevista em que alega haver uma negociação do Ministério da Fazenda com o Banco Central e com o mercado financeiro que se assemelha com a negociação com o diabo (de Grande Sertão, Veredas), que acabaria nem respondendo com promessa de redução de taxa de juros à sinalização de austeridade fiscal (Seabra, 2023). Para além dessa explicação em que o BC é basicamente o guardião dos interesses do cartel bancário e dos credores da dívida pública com o qual se precise negociar politicamente oferecendo sacrifícios na forma de austeridade fiscal, em troca da redução de juros, uma resposta alternativa foi oferecida pelo secretário-executivo do Ministério da Fazenda, Gabriel Galípolo.[5]

Em entrevista em 25 de janeiro de 2023, Galípolo afirmou que a necessidade de coordenação entre a política fiscal e monetária para trazer a inflação e a taxa de juros básica para baixo resultaria do risco de depreciação cambial. Implicitamente, o argumento é que a sinalização de compromisso de contenção da trajetória da dívida pública por meio da moderação fiscal é necessária para demover expectativas do mercado financeiro que levem à fuga de capitais, à depreciação cambial e ao choque inflacionário resultante. Nesse sentido, via canal de expectativas, 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:

[4] Tudo o mais constante, as operações compromissadas do BC, como se sabe, retiram a liquidez produzida pelo resgate dos títulos públicos através da oferta de novos títulos públicos, com a única diferença que tem maturidade mais curta e são remunerados pela taxa SELIC. Uma redução da dívida pública só pode ser feita, portanto, “na margem” e como proporção do PIB, salvo em situação de confisco de riqueza.

[5] Entrevista à CBN, 25/01/2023 (Galípolo, 2023).

“...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...”.

Além desta explicação que diz respeito à política monetária e à determinação dos juros no curto prazo, no power point do Ministério da Fazenda que apresentou o NAF/NRF em março, explicitamente se afirma também que a moderação fiscal permitiria a diminuição do custo de serviços da dívida pública ao determinar uma redução dos juros de longo prazo. Isso também reduziria o custo dos empréstimos para as empresas, dados os spreads de risco cobrados pelos bancos e pelo mercado de capitais. Aparentemente, os autores do power point consideram que a austeridade fiscal poderia influenciar a taxa de juros de longo prazo ao estimular as expectativas dos agentes financeiros sobre a trajetória da dívida pública. Como se sabe, esse argumento é comum tanto em autores novo-clássicos quanto em novo-keynesianos que acreditariam, na crítica de Paul Krugman (2010), na chamada “fada da confiança”, mas pode, com várias ressalvas, assumir características pós-keynesianas com o uso do conceito de “convenção”. [6]

Independentemente dos detalhes de cada argumento, o que se defende como modelo de coordenação entre política fiscal e monetária é 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. Mais rápido seria mudar o presidente do BC, mas se for esse o desejo é preciso esperar dezembro de 2024.

[6] Em artigo escrito há mais de dez anos, o secretário de política econômica, Guilherme Mello, contornou uma explicação neoclássica para a relação entre contração fiscal e redução de juros (via diminuição da demanda pública de “poupanças” privadas) mencionando o possível efeito positivo da contração fiscal sobre as convenções dos agentes financeiros a respeito da sustentabilidade da trajetória da dívida pública, em linha com o proposto por Belluzzo e Almeida (2010). Curiosamente, em 2011, Mello, apesar da possibilidade teórica, se dizia não convencido a respeito da relação entre contração fiscal e redução de juros que, agora, está na base do modelo de crescimento esperado pelo Ministério da Fazenda (Mello & Chiliatto-Leite, 2011).

Supondo que a sinalização de austeridade fiscal é realmente necessária para reduzir a taxas de juros mesmo que a austeridade tenda a prejudicar o crescimento do PIB e a elevar a relação dívida/PIB, que outros efeitos a redução da taxa de juros poderia promover além de reduzir o custo de empréstimos para as empresas?

Parece-me que a redução da taxa de juros é considerada como elemento crucial do modelo de crescimento puxado pelo investimento privado por outro motivo: a aplicação em títulos públicos concorreria com os investimentos privados em concessões de serviços públicos. Em termos técnicos, a taxa de juros é o custo de oportunidade das concessões e parcerias público-privadas (PPPs), pois a rentabilidade dos investimentos seria comparada com os juros pagos por títulos públicos de diferentes maturidades. Assim, o “espaço fiscal” considerado necessário pelo Ministério da Fazenda para que o Banco Central reduza juros como resposta à austeridade fiscal também seria um “vácuo” preenchido por investidores privados através de concessões e PPPs.

Na mesma entrevista em dezembro de 2022, Haddad alegou que convidou Galípolo como secretário executivo da Fazenda exatamente por causa de sua experiência no governo João Dória (PSDB) com modelagem de parcerias público-privadas. Haddad não disse que o Secretário do Tesouro, Rogerio Ceron, também trabalhou para o governo de Doria na área das concessões e PPPs, presidindo a São Paulo Parcerias, mas afirmou que:

“...uma das razões pelas quais eu trouxe o Galípolo para a equipe é que ele é especialista nisso, ele trabalhou no governo do Estado de São Paulo, o primeiro trabalho (depois do banco Fator) do Galípolo, que está sendo chamado de petista, foi no governo do PSDB...nos aproximamos... para destravar o processo de PPPs no Brasil... Eu trouxe ele muito em função disso, ele pode me ajudar... a desburocratizar e pensar em uma engenharia financeira mais moderna que deslanche um processo de parcerias público-privadas...isso é privatização, gente? Isso é combinação de esforços... (Sadi: Então isso vai ser um foco de seu ministério?) Acho que as concessões e as PPPs têm que entrar na ordem do dia, temos que destravar aquilo que ainda engasga.”

A ênfase nas PPPs é bastante coerente com a afirmação do Ministro Haddad segundo quem não estaríamos “num momento em que a expansão fiscal vai ajudar a economia... Se houver espaço para estímulo, seria o monetário.” Afinal, não se prevê que nem o investimento público nem o consumo das famílias liderem o modelo de crescimento ao puxar o investimento privado, e sim o contrário.

Imagina-se que os limites ao gasto público e à demanda efetiva dele oriunda podem ser contornados pelo efeito que a redução da taxa de juros pode ter sobre o custo financeiro das empresas e o custo de oportunidade das PPPs, de maneira a ampliar o investimento privado, a nova fonte do crescimento econômico brasileiro. Uma aposta arriscada, sem dúvida, que já se frustrou outras vezes em que se confiou na austeridade expansionista.

A ênfase na redução de juros e nas PPS é também muito coerente com a prioridade conferida pelo Ministério da Fazenda na reforma tributária que simplifica impostos de consumo, deixando para um segundo ou terceiro momento a reforma que combate a regressividade e leve os ricos a pagarem impostos. Nas estimativas de alguns de seus defensores, como o secretário extraordinário para a reforma tributária do Ministério da Fazenda, Bernardo Appy, a reforma tributária pode levar a um crescimento do PIB 12% superior em 15 anos no cenário conservador, ao reduzir o “custo-Brasil” e aumentar a competitividade das empresas (Temóteo & Porcella, 2023). [7]

É, portanto, na conjunção entre redução de juros propiciada pela austeridade fiscal, estímulo às PPPs para compensar a limitação do gasto público, e reforma tributária, que o Ministro Haddad aposta para assegurar o modelo de crescimento que viabiliza o NAF/NRF, que supõe que a taxa de crescimento da despesa privada seja pelo menos 64% superior ao da despesa pública por um prazo, a meu ver, nunca verificado no Brasil ou qualquer outra grande economia moderna dependente do mercado interno, ou em que o gasto público primário represente cerca de 1/3 do PIB, ou cerca de 40% se considerarmos os gastos com juros da dívida pública.

[7] Para uma análise empírica recente da experiência internacional que refuta o argumento de que a redução de impostos eleva o investimento privado e o crescimento, sobretudo se reduzir o crescimento do gasto público, ver Gechert, S., & Heimberger, P. (2022).

PARA QUAL FUNERAL SEREMOS CONVIDADOS?

O Ministro Haddad sem dúvida é um político com um plano de voo bem coerente para o modelo de crescimento econômico do terceiro governo Lula. Contudo, o modelo implícito no novo arcabouço/regra fiscal (NAF/NRF) não foi apresentado na campanha presidencial nem condiz com a experiência anterior – social-desenvolvimentista – dos governos petistas.

Não poderia ser apresentado na campanha presidencial, pois ameaça seriamente as promessas de inclusão dos pobres no orçamento ao inviabilizar a regra de crescimento do salário mínimo de acordo com o crescimento do PIB e/ou as emendas constitucionais que determinaram pisos mínimos para educação e saúde. O NAF/NRF é, inclusive, contrário ao argumento do presidente Lula de que as despesas públicas em educação e saúde deveriam ser encarados como investimentos e não como gastos sujeitos a cortes.

Não é possível afirmar que o presidente Lula perderia a eleição caso apresentasse o NAF/NRF como programa econômico e social, pois o voto em Lula representava também um voto na preservação da democracia. O problema é que a democracia provavelmente só será aprofundada – senão salva – caso a esperança de inclusão social e melhores serviços públicos não seja barrada por um programa macroeconômico inverso ao oferecido nas urnas em outubro de 2022.

No mundo inteiro, foram os desastres do neoliberalismo – mesmo nas suas versões social-liberais como com Barack Obama, Tony Blair e François Hollande – que colocaram em risco a democracia capitalista, pela direita. A criação de Estados neoliberais envolveu regras constitucionais e reformas institucionais que blindaram a austeridade contra o voto popular, empoderando tecnocratas neoliberais não eleitos capazes de disciplinar políticos “irresponsáveis” fiscalmente.

O problema é que o resultado das reformas que apostaram em cultivar “expectativas racionais” do mercado financeiro para sustentar modelos de crescimento econômico puxados pelas “expectativas empresariais” por austeridade fiscal foi desastroso. Hoje há um relativo consenso científico que a austeridade fiscal reduz a taxa de crescimento do PIB, e que países mais “austeros” tem menor crescimento econômico. Revisões sérias de estudos que mostrariam casos de sucesso da austeridade expansionista demonstraram que não eram nada disso, inclusive em austera autocrítica de Roberto Perotti, um dos pais da ideia.[8]

[8] Perotti, R. (2012); Fatás, A., & Summers, L. H. (2018); Breuer, C. (2019).

Em suma, o neoliberalismo não trouxe harmonia social e o espetáculo do crescimento, mas exclusão social, baixo crescimento, a desilusão com a democracia e a ressurgência do fascismo em novas máscaras.

Isso não é novo. Karl Polanyi (1944) sugeriu convincentemente que a ideia fixa de recriação da ordem da austeridade do padrão-ouro na década de 1920 trouxe não o Nirvana liberal e sim o pesadelo fascista, resultado que a pesquisa primorosa de Clara Mattei (2022) confirmou com profusão de dados e processos bem interpretados.

Hoje em dia, parece que aprendemos as lições erradas com a aposta pós-eleitoral em Joaquim Levy em 2015, defensor precoce da regra de limite de dívida e, fora do governo, do teto de gastos apresentado como programa do golpismo em 2016. A eleição de Jair Bolsonaro seria impensável sem a mutilação prévia da democracia pela austeridade neoliberal.

O esvaziamento neoliberal da democracia contemporânea não foi resultado da ação de anarcocapitalistas pragmáticos como Paulo Guedes. Foi mais a responsabilidade de social-democratas pragmáticos e bem-intencionados que aderiram ao que Tarik Ali (2018) apelidou de “extremo centro” e implementaram reformas neoliberais com uma “face humana”, tentando conciliar as ditas responsabilidades fiscal e social, mas produzindo contradições explosivas.

A gravidade da ameaça autoritária deveria fazer da reconsolidação da democracia e a realização das promessas de campanha uma prioridade transversal da nova gestão e, talvez principalmente, da política econômica. A reconsolidação da democracia não pode ser missão apenas das ministras Anielle Franco, Cida Gonçalves, Marina Silva e Sônia Guajajara, ou dos ministros Silvio Almeida e Flávio Dino.

Como vimos, as regras constitucionais ou as promessas eleitorais nos campos da educação, da saúde, da recomposição do salário mínimo e da assistência social são inviáveis com o novo arcabouço/regra fiscal. No plano de voo do ministro Haddad, a promessa de incluir os ricos no imposto de renda não foi abandonada, mas foi pelo menos adiada pela prioridade conferida a iniciativas de política pública e reforma legal e institucional que sinalizam positivamente aos preconceitos empresariais que culpam o gasto público excessivo e o “custo-Brasil” pelo baixo crescimento brasileiro. Depois de fazer a parte da reforma tributária que interessa aos ricos, um dia, quem sabe, taxaremos os ricos para desonerar a classe média e trazê-la para um pacto com os trabalhadores mais pobres.[9]

[9] Para evitar a postergação indefinida da parte da reforma tributária que combate a regressividade tributária, o Anexo II faz uma proposta de emenda parlamentar que vincula a execução da primeira parte à aprovação da segunda.

O pacote fiscal de 12 de janeiro já indicava forte compromisso com uma redução acelerada do déficit público primário (excluindo despesas com juros) em 2023, o que colocava a perder a maior parte do esforço político de elevar o gasto público com a aprovação da chamada PEC da transição. O alvo ambicioso do corte de gastos anunciado no valor de R\$ 50 bilhões (cerca de 0,5% do PIB em janeiro) era 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 da ordem de 2,26% do PIB.

Comparado a isso, a meta de déficit primário (0,5%) anunciada junto com o NAF/NRF é bem mais modesta, mas não é simples de alcançar por causa da desaceleração do PIB, das renúncias fiscais de Bolsonaro e da intenção de reduzir os superlucros da Petrobrás distribuídos para a União e de isentar o imposto de renda até a faixa de 2 salários mínimos, sem elevar as alíquotas para os mais ricos ou taxar lucros e dividendos.

Já em janeiro, a promessa de ajuste fiscal brusco foi justificada pela necessidade de assegurar a coerência da política fiscal com a política monetária. O mesmo discurso acompanhou a apresentação do novo arcabouço/regra fiscal. Como o NAF/NRF é uma versão moderada do Teto de Gastos que também reduz o peso do Estado no PIB se o PIB crescer mais do que 0,86% ao ano, sua recepção junto aos representantes do mercado financeiro foi melhor do que a esperada para um governo liderado pelo PT.

Pudera, a despeito das críticas do Ministro Haddad ao presidente do Banco Central, Roberto Campos Neto, o NAF/NRF compartilha da visão de Campos Neto e de representantes do mercado financeiro a respeito da necessidade de cultivar as “expectativas” dos próprios representantes do mercado financeiro por austeridade fiscal para que, aquietado o suposto pânico com a moratória futura da dívida pública, o PIB finalmente possa crescer puxado pelo animal spirits privado.

Esperar passivamente pelo animal spirits privado era exatamente o contrário do que Keynes propunha, e era o que Michal Kalecki (1944, p. 325), no célebre “Aspectos políticos do pleno emprego”, definia precocemente como a essência da política fiscal neoliberal de orçamento sempre equilibrado (ou superavitário): “a função social da doutrina da ‘finança sadia’ é fazer com que o nível de emprego dependa do ‘estado de confiança’”.

Sintomaticamente, em entrevista recente, o secretário do Tesouro, Rogerio Ceron, considerou a taxa de crescimento do PIB uma variável totalmente exógena, para a qual o governo deve se adequar “ajustando” suas contas, como que ao sabor das oscilações do ‘estado de confiança’ privado e do nível de despesa que determine:

“A grande variável é quanto a receita cresce, ela dá a intensidade desse processo de ajuste. E depende muito de como a economia vai reagir nos próximos anos. Se ela for bem, precisa de um esforço menor de coisas adicionais. Mas também não pode ficar só contando com a sorte. Se ela for mais ou menos na média, precisa de um esforço um pouco maior.” (Tomazelli et al., 2023).

Para Keynes, ao contrário, o investimento é algo importante demais em uma economia moderna para ser deixado no terreno estritamente privado: ele deve ser socializado em grande medida. Para ele, políticas fiscal e monetária deveriam ser coordenadas, mas não de acordo com a “visão do Tesouro” (a doutrina da “finança sadia”). Um arcabouço keynesiano de política econômica deve orientar-se para a busca do pleno emprego com estabilidade inflacionária, combinando meta de crescimento do PIB e meta de inflação.

Não há espaço para apresentar detalhes aqui, mas assegurar uma taxa de crescimento do PIB compatível com o pleno emprego não envolve apenas políticas anticíclicas, mas uma meta tendencial de crescimento estável da despesa pública para puxar o investimento privado, assegurar uma taxa de crescimento estável das receitas tributárias e reduzir a desigualdade de renda e acesso à infraestrutura econômica e social, com ênfase na transição verde. O Banco Central também deveria ter meta de crescimento do PIB, para dar sentido prático ao duplo mandato (pleno emprego e estabilidade inflacionária) e levar à redução da taxa de juros quando a trajetória do PIB ficar aquém da banda de variação da meta para o PIB. O impacto fiscal da política monetária também deveria ser objeto da coordenação de política econômica, por exemplo envolvendo estabilizadores automáticos do déficit público nominal gerado pela elevação da taxa de juros na forma de elevação de alíquotas de impostos sobre renda e patrimônio dos muito ricos. Isso seria um meio muito mais equânime de controle da trajetória da dívida pública do que o fim da política de valorização do salário mínimo ou das regras de expansão do gasto com educação e saúde, e talvez diminuísse o entusiasmo do lobby a favor da elevação da taxa de juros. [10]

[10] Para uma discussão recente de um arcabouço de coordenação fiscal-monetária nesse sentido, ver Serrano & Braga (2022), e para o teor dos investimentos públicos e privados que deveriam ser estimulados, ver Bastos & Belluzzo (2018) e Bastos et al. (2021).

Sei que uma política econômica orientada para o espetáculo do desenvolvimento com justiça social e ambiental, como exposto acima, é o inverso da aposta neoliberal do Ministro Haddad e, portanto, está fora da agenda legislativa do NAF/NRF. Contudo, algumas emendas parlamentares podem ser propostas e debatidas para evitar que o NAF/NRF penalize os mais pobres, que dependem da política de valorização do salário mínimo e do gasto público com educação e saúde, assim como dos investimentos públicos em infraestrutura econômica e social e de uma taxa de desemprego baixa.[11]

Tais emendas são necessárias e prudentes porque o modelo de crescimento econômico implícito no NAF/NRF, em que a demanda privada cresça a uma taxa 64% superior à demanda pública, nunca ocorreu no Brasil. Não é impossível que ocorra, mas é muito improvável. Se tiver sucesso, o plano social-liberal do Ministro Fernando Haddad representaria o funeral do social-desenvolvimentismo, entendido como um modelo de desenvolvimento liderado pelo investimento e pelo crédito público e pela ampliação do mercado interno de bens de consumo e residências para massas populares de baixa renda, que induz o investimento privado em capacidade produtiva e se articula, eventualmente financiando, o investimento privado em infraestrutura.

A vitória do social-liberalismo não seria absoluta. No desenvolvimento desigual e combinado brasileiro, provavelmente haveria espaço para os bancos públicos, a Petrobrás e para o investimento público, embora em menor escala. Concessões e PPPs assumiriam o “vácuo” deixado pela “poupança pública” requerida pela trajetória declinante imaginada da relação dívida pública/PIB. Assim, o modo petista de governar se subordinaria mais e mais ao modo tucano de abrir espaço para a “iniciativa privada” na oferta de serviços públicos e infraestrutura, desde que o “estado de confiança” na trajetória da dívida pública estimule o animal spirits. Ao fim e ao cabo, a Era Vargas seria finalmente substituída pela Era FHC, como o príncipe dos sociólogos da USP imaginara em 1994, saindo vitorioso cerca de 30 anos depois, após muitas idas e voltas do social-liberalismo. Quiçá o sonho uspiano da década de 1930, sepultar o Estado patrimonialista, seja finalmente alcançado, e os luzias finalmente venceriam os saquaremas.[12]

[11] Tais emendas são propostas no Anexo I.

[12] Para uma rápida e competente introdução ao embate secular, ver Lynch (2011). Em dezembro de 1994, já eleito presidente, Fernando Henrique Cardoso alegou restar “um pedaço do nosso passado que ainda atravanca o presente e retarda o avanço da sociedade. Refiro-me ao legado da era Vargas, ao seu modelo de desenvolvimento autárquico e ao seu Estado intervencionista” (Folha de São Paulo, 18 dez. 1994). Em 1999, avaliou seu primeiro mandato como o início da superação da Era Vargas: “Eu disse... quando fui eleito, que queria botar fim na Era Vargas... Acho que estamos deixando de viver sob o mando do que Getúlio fez. Bom, eu era getulista, meu pai era deputado pelo PTB... Mas quando um tem seu momento” (apud Saretta, 2004, p. 4).

Como o ministro Haddad já afirmou, o combate ao patrimonialismo é uma pedra de toque de seu projeto político e econômico, começando pelos “jabutis” tributários. É, contudo, curioso que mais uma crítica culturalista requeitada ao patrimonialismo ibérico tenha sido feita no mesmo mês em que um banco dos calvinistas suíços, o Credit Suisse, quebrava por combinar-se com máfias de várias nacionalidades e culturas, enquanto um presidente estadunidense, descendente de imigrantes protestantes alemães, era fichado por fraudes diversas com recursos públicos e privados. Talvez isso indique ser pouco provável que o capitalismo das PPPs venha a ser menos “patrimonialista” e mais “trabalhador” do que o “capitalismo de compadres” (outro termo neoliberal usado pelo ministro Haddad) liderado pelo BNDES ou pela Petrobrás.

Se fracassar, o Plano Haddad representará o funeral do social-liberalismo? Infelizmente, o mais provável é que represente o desperdício de uma grande oportunidade aberta pela eleição do presidente Lula para alterar não só a lógica da política fiscal, mas toda a lógica neoliberal, reconsolidando a democracia ao longo da travessia, como a frente ampla em torno à PEC da transição já indicava. Tal eleição pode ser explicada não apenas pelo medo do fascismo e pela popularidade do presidente Lula junto aos mais pobres, mas também pela resistência de vários anos dos movimentos sociais e sindicais contra a lógica neoliberal da Lei do Teto de Gastos e seus efeitos nocivos sobre o desemprego, a renda do trabalho, os direitos sociais, e o atendimento de necessidades sociais através do gasto público. Se aprovado como está, o NAF/NRF enfraquece o campo político comprometido com a democracia e com a justiça social e ambiental perante a ameaça fascista. Minha modesta opinião é que, por menor que seja o risco, não é prudente arriscar o funeral da democracia com novos sacrifícios no altar da austeridade.

ANEXO I – PROPOSTAS DE EMENDAS PARA A LEI QUE INSTITUI O NAF/NRF

Como vimos, o NAF/NRF é, tal como proposto, matematicamente incompatível com a agenda social do governo Lula, como a elevação do salário mínimo de acordo com o PIB, e com as provisões da Constituição Federal que preveem elevação do gasto público em saúde e educação. Ele deliberadamente determina uma redução do peso da despesa pública no PIB, como regras de gasto semelhantes no resto do mundo, conforme reconhecido em publicação do corpo técnico do FMI (Cordes et al., 2015, p. 15-6). Dada a sinergia existente entre o gasto público e a renda/gasto privado, o NAF/NRF também determina um limite estreito para o próprio crescimento do PIB, decretando uma trajetória de crescimento econômico baixo que é incompatível com as necessidades e com o potencial da sociedade brasileira. Ademais, o NAF/NRF também é pró-cíclico na fase de desaceleração cíclica, podendo resultar em uma espiral recessiva grave. Com tudo isso, ele tende a frustrar expectativas com escolhas eleitorais e com a democracia, e estimular o conflito distributivo agudo seja na sociedade, seja no sistema político entre grupos dependentes de diferentes rubricas orçamentárias. Por isso, o NAF/NRF não é o arcabouço mais adequado para reconsolidar a democracia brasileira na conjuntura ameaçadora que ela ainda não superou.

Para evitar tais características indesejáveis, e principalmente impedir que o NAF/NRF penalize os mais pobres, que dependem da política de valorização do salário mínimo e do gasto público com educação e saúde, assim como dos investimentos públicos em infraestrutura econômica e social e de uma taxa de desemprego baixa, algumas emendas parlamentares podem ser propostas e debatidas:[13]

- 1) Excluir os investimentos públicos dos quatro tetos de despesa, definindo taxas de expansão anual compatíveis com o crescimento desejado do PIB e com o combate às desigualdades e à emergência climática;
- 2) Excluir o novo Bolsa-Família e as despesas com educação, saúde e previdência social dos quatro tetos de despesa, evitando que o NAF/NRF penalize os mais pobres;
- 3) Elevar a taxa de crescimento das despesas incluídas no teto de despesas para 97% da taxa de crescimento das receitas não-extraordinárias, e para 95% no ano seguinte caso a meta de resultado primário não seja alcançada por causa de elevações imprevisíveis do gasto;

[13] Definida a vontade política de debatê-las, pode-se apresentar estudos que especifiquem cenários diversos para as variáveis envolvidas, o que escapa do escopo do debate inicial proposto nessa nota técnica.

- 4) Definir parâmetros para resultados fiscais primários dependentes da taxa de crescimento do PIB, evitando o compromisso com metas restritivas do resultado primário antes que o PIB cresça a uma taxa acima de 2,5% a.a. por dois anos seguidos;
- 5) Destinar receitas extraordinárias para investimentos em emergência climática e redução da pobreza;
- 6) Elevar a banda de variação do resultado primário para 1% do PIB acima e abaixo da meta, para acomodar variações imprevisíveis de receitas associadas a choques do PIB e criar um estabilizador automático mais robusto;
- 7) Criar uma cláusula de escape das regras caso a taxa de variação das receitas diminua abaixo de 2% a.a., de modo a evitar o comportamento pró-cíclico das despesas em fase de desaceleração cíclica.

ANEXO II – PROPOSTA DE EMENDA PARA VINCULAR AS DUAS PARTES DA REFORMA TRIBUTÁRIA

O sistema tributário brasileiro é reconhecidamente complexo e administrativamente custoso, além de prejudicar ramos com cadeias produtivas longas como a indústria e estimular a guerra fiscal. Ele também é regressivo em comparação internacional, seja porque depende muito dos impostos indiretos, seja porque as faixas marginais para altas rendas e patrimônios são relativamente baixas, além de sujeitas a isenções injustas (Fagnani, 2018).

Um argumento comum para justificar a tramitação da reforma em duas fases, priorizando a reforma simplificadora da cobrança do consumo de bens e serviços à reforma do imposto de renda e patrimônio, é que a primeira depende de um processo mais demorado porque exige Emenda Constitucional, enquanto a segunda não. O risco do sequenciamento é que o argumento legalista seja apenas um pretexto para postergar indefinidamente a parte da reforma que combate a regressividade tributária. Para evitar isso e, ao mesmo tempo, aumentar o impacto previsto da implementação da reforma simplificadora sobre o crescimento econômico, uma emenda parlamentar com duas cláusulas pode ser proposta e debatida:

- 1) A implementação do Imposto sobre Bens e Serviços (Imposto sobre Valor Adicionado) é condicionada à aprovação da reforma dos impostos (alíquotas e fatos geradores) sobre a renda e o patrimônio;
- 2) O aumento da arrecadação obtido com a reforma dos impostos (alíquotas e fatos geradores) sobre a renda e o patrimônio será destinado, em 50% do acréscimo, para reduzir as alíquotas cobradas do Imposto sobre Bens e Serviços (Imposto sobre Valor Adicionado), na medida necessária para não reduzir a carga tributária.

BIBLIOGRAFIA

Ali, T. (2018). *The extreme centre: a second warning*. Verso Books.

Bastos, P.P.Z. (2012a) “A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo”. In *Economia e Sociedade*, Vol. 21, Número Especial, dez. (2012).

Bastos, P.P.Z. (2017) *Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia*. *Revista de Economia Contemporânea*, Número Especial, p. 1-63, 2017.

Bastos, P.P.Z. (2023). *Capitalismo neoliberal y forma del Estado: ¿existió un modelo neodesarrollista o socialdesarrollista en Brasil?* In: Clemente, D. (2023, org.) *El neodesarrollismo en el cono sur: cronica de una decada pasada?* Buenos Aires: Casa de las Américas.

Bastos, P. P. Z. & Belluzzo, L. G. (2020) *Capitalismo, neoliberalismo e democracia*. In: Paula, L.F. & Jabbour, E. (2020) *Repensar o Brasil*. São Luis: Centro Ignacio Rangel, 2020.

Bastos, P.P.Z.; Nozaki, W.; Moraes, J.; Fernandes, D.A. (2021) *A transição para uma economia verde: riscos, políticas e financiamento*. Instituto Lula, *Temas de Fronteira*, 2021.

Belluzzo, L. G., & Almeida, J. S. (2010). *A fase 2 do crescimento*. *Carta Capital*, 7 de setembro.

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

Cordes, T., Kinda, T., Muthoora, P., & Weber, A. (2015). *Expenditure rules: effective tools for sound fiscal policy?* Washington DC: International Monetary Fund.

Fagnani, Eduardo (2018; organizador). *A Reforma Tributária Necessária. Justiça fiscal é possível: subsídios para o debate democrático sobre o novo desenho da tributação brasileira*. ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e FENAFISCO – Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital. Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018.

Fatás, A., & Summers, L. H. (2018) (2018). The permanent effects of fiscal consolidations. *Journal of International Economics*, 112, 238-250.

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

Gechert, S., & Heimberger, P. (2022). Do corporate tax cuts boost economic growth?. *European Economic Review*, 147, 104157.

Gobetti & Orair (2017) Resultado Primário e Contabilidade Criativa. IPEA, TD 2288.

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

Kalecki, M. (1943). Political Aspects of Full Employment. *The Political Quarterly*, 14(4), 322-330.

Keynes, J.M. (1937c) "How to Avoid a Slump". In: Mogridge, D. (1973) *The collected writings of John Maynard Keynes*, vol.21, pp. 384ff.

Krugman, P. (2010). Myths of austerity. *The New York Times*, 1(7), 10.

Lindert, P. H. *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*. New York: Cambridge University Press, 2004 (v. 1-2).

Lynch, C. E. C. (2011). Saquaremas e Luzias: a sociologia do desgosto com o Brasil. *Insight Inteligência*, 55, 21-37.

Mattei, C. E. (2022). *The capital order: How economists invented austerity and paved the way to fascism*. University of Chicago Press.

Mello, G. S., & Chiliatto-Leite, M. V. (2011). *Contração fiscal reduz juros? Uma crítica keynesiano-marxista*. Rio de Janeiro: IV Encontro da Associação Keynesiana Brasileira.

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

Polanyi, K. (1944) *A Grande Transformação: as Origens da nossa Época*. Trad. port.: Fanny Wrobel.) Rio de Janeiro: Campus, 1988.

Saretta, F. (2004) *O Jornal O Estado de São Paulo e Getúlio Vargas: política e economia, 1951-1954*. In: *Anais do Encontro Nacional De Economia Política (SEP)*, 9, Uberlândia, 2004.

Seabra, C. (2023) Arcabouço fiscal de Haddad lembra tentativa de pacto com diabo, diz Lindbergh, do PT. Folha de S. Paulo, 5.abr.2023 às 8h06 [<https://bit.ly/3UCNjME>].

Serrano, F. & Braga, J. (2022) Notes on a Fiscal Policy Strategy for Growth. 34th Annual EAEPE Conference in Naples, IT: 07-09 September 2022.

Temóteo & Porcella (2023) Reforma tributária pode elevar PIB em 12% em 15 anos, diz Appy. Estadão, 08/03/2023 [<https://bit.ly/3KAPb3I>].

Tomazelli et al. (2023) Arcabouço pretende ser perene e resolver problema fiscal do Brasil, diz secretário do Tesouro. Folha de S. Paulo, 5.abr.2023 às 7h56. [<https://bit.ly/3o8BEZN>].

