

# Arcabouço fiscal impõe riscos ao Direitos Sociais: quem ganha e quem perde?

Miguel Bruno

(FCE-UERJ, ENCE-IBGE e FCE-Mackenzie Rio)

Qualquer modelo de teto rígido como o da EC95 ou ajustável como o proposto pelo novo arcabouço fiscal não possui fundamento teórico nem empírico. Aliás, se se considera algum fundamento teórico para tratar as finanças públicas com a mesma lógica e natureza das finanças privadas de famílias e de empresas, se trata de um fundamento teórico pré-keynesiano e, portanto, cientificamente ultrapassado. Keynes nos anos 1930 já tinha mostrado a impropriedade de se tratar as finanças governamentais como se fossem finanças privadas de famílias e empresas que estariam premidas a gastar menos do que ganham, como um princípio econômico salutar e até moral, daí a noção de *austeridade fiscal*, já que "austeridade" é um conceito moral, não econômico e não técnico.

O Estado possui os monopólios institucionais da tributação e da emissão de moeda e isso lhe permite operar fora das restrições orçamentárias que caracterizam famílias e empresas.

Então, outro ponto a ser destacado é que o arcabouço fiscal constitui um teto ao fixar os gastos primários em até 70% do crescimento das receitas fiscais. Já o máximo de aumento será equivalente a 2,5%, mesmo que a aplicação dos 70% da variação da receita resulte em valor maior. Isso representa um contrassenso, uma abordagem pseudocientífica do papel das finanças públicas como fator de impulsão da economia e do desenvolvimento do país. Implica uma forte redução da eficiência e da potência da política fiscal que estará direcionada, prioritariamente, a ser um expediente de geração de caixa para a União e não um dos instrumentos fundamentais de política econômica. Não é isso que a Macroeconomia ensina e recomenda em seus fundamentos teóricos.

Numa abordagem apoiada em fundamentos teóricos macroeconômicos verdadeiramente científicos, dever-se-ia considerar a impropriedade de qualquer tipo de teto, seja o fixo como o da EC95 ou ajustável como o proposto pelo arcabouço fiscal.

Na verdade, a decisão em propor um arcabouço fiscal prima muito mais por seu objetivo antes político do que científico: apaziguar qualquer tipo de crítica proveniente do setor financeiro e dos economistas que o servem acriticamente; é o setor mais poderoso no Brasil, o setor que mais se beneficia da financeirização por juros que caracteriza a economia brasileira, para, com esse arcabouço, agradá-los e, teoricamente, se obter um mínimo de governabilidade face a um Congresso hostil e aos dois setores ganhadores desse modelo, que são o setor bancário-financeiro e o agronegócio, ambos igualmente hostis ao governo do Presidente Lula.

Terceiro ponto que nunca é esclarecido à sociedade brasileira é que no nível macroeconômico ou agregado da economia como um todo, não é possível que todos os

setores sejam simultaneamente superavitários, sempre gastando menos do que ganham. Isso porque as receitas de uns são as despesas de outros, de modo que, no plano macroeconômico, os superávits do governo (se totais, isto é, se forem além do primário, sendo nominal e operacional também), o setor privado estaria em déficit, gastando mais do que recebe.

Mas isso é algo também omitido. Repare que não se busca superávits fiscais operacionais ou nominais, sempre se busca superávits primários. E por que? Porque o governo precisa se manter sempre em déficit nominal gastando mais do que arrecada, precisamente para manter a drenagem de recursos públicos ao setor privado, particularmente, o bancário-financeiro, de modo a mantê-lo superavitário e o faz às custas do setor produtivo e da maior parte da população brasileira.

Na prática, qualquer tipo de teto, fixo ou ajustável, isto é, que acompanha a evolução das receitas e das despesas públicas, terá como efeito a drenagem de recursos públicos, extraídos da tributação, principalmente, sobre o setor produtivo, as classes médias e de baixa renda, para transferi-los ao setor financeiro e às elites rentistas proprietárias de bancos.

Concretamente, basta observar que não existe teto para despesas financeiras do Estado, ou seja, para gastos com juros e amortização da dívida pública. Daí que o objetivo, as metas são sempre para os superávits fiscais primários, que, para sua viabilidade, exigem contenção dos gastos em saúde, educação, previdência e comprometem assim os direitos sociais. Além disso, essas amarras nas finanças públicas intensificam a concentração de renda e riqueza numa sociedade já extremamente desigual como a nossa.

Se se quisesse que o Estado efetivamente equilibrasse ou organizasse as finanças públicas, mantendo essa lógica pré-keynesiana de teto ou arcabouço fiscal, o correto de um ponto de vista lógico, seria impor limites rígidos às despesas financeiras do Estado, não para as despesas primárias, mas sobretudo, reduzir significativamente as taxas de juros, a Selic. Aliás, a razão dívida pública/PIB cresce muito mais com aumentos da Selic do que cai com superávits fiscais primários. Isso é demonstrado pelas análises econométricas.

E isso precisa ser esclarecido à sociedade. São os aumentos da Selic que expandem exponencialmente a dívida pública e não os gastos sociais. Embora compreensível, não é aceitável, visto que a economia brasileira tornou-se uma *plataforma eficaz de revalorização e acumulação rentista no topo da distribuição de renda e riqueza*, enquanto mina as condições adequadas ao desenvolvimento social e econômico. Nesse tipo de Economia financeirizada com predominância da alta renda de juros, o endividamento público interno tornou-se a base da acumulação patrimonial, um excelente ativo para as classes rentistas e para os bancos. A dívida não aumenta porque o governo está gastando com sua sociedade ou elevando o investimento público, muito menos como consequência necessária do controle de liquidez segundo a lógica da compra e venda de títulos públicos no *mercado aberto*.

As receitas fiscais são elásticas ao PIB, ou seja, crescem mais do que o PIB quando a economia cresce, mas, por outro lado, caem mais do que o PIB nas recessões. Já as despesas são inelásticas, sobem menos quando o PIB cresce e caem menos em recessão, exercendo, portanto, um efeito contracíclico.

Além disso, como a Ciência Política mostra, os *gastos primários são os gastos de legitimidade de todo Estado democrático de Direito*, são a justificativa da tributação porque representam a contrapartida de nossos impostos em bens e serviços públicos, assegurando assim os direitos sociais que fundamentam as verdadeiras democracias. Então, por que a credibilidade do governo e a confiança nas finanças públicas precisa ser buscada restringindo os gastos sociais enquanto se mantém liberadas as despesas financeiras que beneficiam somente as camadas mais ricas da população?

Por outro lado, de um ponto de vista macroeconômico, os gastos primários possuem impactos dinamizadores na economia, efeitos multiplicadores de renda e emprego, porque atingem a população com maior propensão a consumir, mas os gastos financeiros não, vão para as camadas mais ricas, que vão acumular essa renda financeira em mais ativos financeiros, o que cria uma grande escassez de recursos para o investimento produtivo. E isso termina mantendo as taxas de juros rígidas à baixa, e sempre em patamares muito elevados devido à escassez de recursos para investimento produtivo e para consumo, que essa política gera, já que ficam empoçados na circulação e na acumulação bancário-financeira.

Em suma, o arcabouço fiscal é uma camisa de força, um mecanismo que mina a eficiência e a potência da política fiscal que não poderá ser plenamente utilizada para estimular a economia, sobretudo em épocas de crise, quando o governo precisar gastar mais, independentemente do quanto arrecadou. Ele cancela, portanto, o papel da política fiscal anticíclica e ativa. Numa recessão, como as receitas fiscais cairão mais do que as despesas, o governo terá de reduzir seus gastos ou mantê-los constantes, e isso vai aprofundar ainda mais a recessão, o desemprego e a concentração de renda.

O Estado brasileiro, capturado pelos interesses do setor bancário-financeiro, já se encontra manietado por uma política monetária demasiadamente restritiva, igualmente baseada em pressupostos teóricos pré-keynesianos e monetaristas, portanto, inadequados a uma economia capitalista moderna, que não é só mercantil, pois é também monetária e salarial.

E de um ponto de vista lógico, a autonomia do BCB, tão exaltada por essa visão pré-keynesiana, neoliberal e monetarista, não tem como corolário sua autonomia em relação ao setor bancário-financeiro. Pelo contrário, *liberado agora de quaisquer constrangimentos advindos do Executivo ou da esfera política, o BCB pode responder pronta e prioritariamente aos interesses econômico-financeiros e também políticos da revalorização e da acumulação rentista-financeira, para as quais tornou-se o guardião, alegando somente um combate técnico à inflação*. Assim, o BCB mantém sempre elevada a renda real de juros auferida pelos detentores dos títulos da dívida pública, legitimando

por critérios supostamente técnicos, taxas de juros reais incompatíveis com as necessidades do investimento nos setores produtivos e do consumo social.

Em conclusão, o Estado brasileiro já perdeu o controle sobre a política monetária, atualmente nas mãos de um banco central que age como *procurador tácito* dos interesses do setor bancário-financeiro e das elites rentistas. Com o teto ajustável, mas restritivo como o proposto pelo arcabouço fiscal, perde também o controle da política fiscal. Em vez de a política fiscal ser um instrumento de gestão da conjuntura, particularmente nos períodos de queda dos níveis de atividade econômica em que se mostre problemática, exigindo que seja promotora do crescimento econômico, será o contrário, *a conjuntura e o PIB que comandarão a política fiscal estrangulando-a ainda mais.*

Dois instrumentos fundamentais para que um país possa dispor de um ambiente macroeconômico adequado ao investimento produtivo e ao seu desenvolvimento encontram-se, portanto, gravemente estrangulados em seus efeitos potencialmente positivos sobre a economia, ou seja, a política fiscal e a política monetária.

Não à toa, hoje, no Brasil, há excesso de aplicações financeiras, enquanto a taxa de investimento produtivo se mantém reduzida e estagnante em 19% do PIB, aprofundando a desindustrialização e a reprimarização do país.

Como os gastos primários são os gastos de legitimidade de todo Estado democrático de Direito, pode-se inferir que *o arcabouço fiscal não permitirá que cresçam a níveis suficientes para garantir os direitos sociais e as políticas públicas.* Saúde, educação, previdência social, geração de postos de trabalho de mais alta qualidade e investimento públicos tornam-se variáveis de ajuste para alcançar os objetivos desnecessários de superávits fiscais primários permanentes e limitantes do crescimento econômico e da geração de emprego. Essas rubricas fundamentais do gasto social tenderão a níveis incompatíveis com as necessidades sociais e com o desenvolvimento brasileiro.

Consequentemente, a suposta necessidade de uma regra fiscal se enquadra numa estratégia de sofisticação e ampliação dos mecanismos de captura do Estado nacional brasileiro pela alta finança e seus sócios que lucram na acumulação rentista-financeira. Mecanismos que forçam o Estado brasileiro a operar muito mais em benefício dos estratos mais ricos da população. Uma das consequências diretas é o encolhimento das ainda insuficientes e precárias estruturas institucionais de bem-estar social do Estado brasileiro, o que mina as bases da nossa incipiente democracia porque avilta os direitos sociais fundamentais.