

A POLÍTICA E A ECONOMIA DAS RECEITAS E DESPESAS PÚBLICAS: O NOVO ARCABOUÇO FISCAL BRASILEIRO E A TEORIA GERAL DE KEYNES

Hiran Sobreira Teles Filho¹, André Dias Cahú² e Henrique Marques Rodrigues³

RESUMO

Nos últimos 25 anos, o Brasil experimentou nas políticas de estado medidas dicotômicas para a promoção da saúde fiscal e do desenvolvimento econômico. Inicialmente, o casamento de interesses econômicos, introduzido no final dos anos 1990 e fundado no aumento da despesa pública, acomodou os interesses dos atores organizados, contudo foi incapaz de promover o proclamado crescimento econômico no longo prazo. Por outro lado, a década de 2010, marcada pela crise financeira de 2014 a 2016 e o endividamento geral do governo, apresentou o congelamento das despesas públicas com fundamento no neoliberalismo por intermédio do Teto de Gastos. A medida levou à estagnação econômica que, diante da crise sanitária da Covid-19, conduziu a sociedade brasileira a experimentar o flagelo da fome e o aumento nos índices de pobreza por todas as regiões brasileiras. Na tentativa de colidir com o cenário apresentado, o Governo Lula 3 apresentou o Novo Arcabouço Fiscal, pondo abaixo os ideais do engessamento imposto pelo Teto de Gastos, apreciando, ainda que moderadamente, o papel intervencionista do Estado enquanto agente da promoção do desenvolvimento da nação, em contraponto à Teoria Clássica contestada por John Maynard Keynes (2012).

Palavras-chave: Administração pública, orçamento, Novo Arcabouço Fiscal, Keynes.

¹ Professor auxiliar do curso de Ciências Contábeis do Centro Universitário Estácio do Ceará e mestrando em administração pública na FGV/EBAPE

² Mestrando em administração pública na FGV/EBAPE

³ Mestrando em administração pública na FGV/EBAPE

INTRODUÇÃO

Segundo Mattei (2023), em 18 de abril de 2023, “o Governo Lula 3 apresentou ao Congresso Nacional sua proposta de política fiscal denominada de “Novo Arcabouço Fiscal” (NAF)”. Naquele momento, o Projeto de Lei nº 93/2023 trazia no escopo inovações com relação ao Teto de Gasto vigente, na medida em que permitia ao orçamento público prestigiar as políticas públicas sociais e os investimentos públicos, sem desconhecer a necessidade de controle fiscal, atrelando-se a possibilidade de crescimento dos dispêndios em função das receitas orçamentárias (Brasil, Câmara dos Deputados, 2023).

O NAF surgia após as experiências brasileiras com políticas fiscais que prestigiavam, inicialmente, a majoração de despesas em função do aumento da carga tributária (Rezende, 2013), sobretudo, para atender à demanda dos atores políticos mais organizados e os gastos sociais em detrimento dos investimentos estatais (Cunha, 2014) e, na sequência, o Teto de Gasto, introduzido por intermédio da EC nº 95/2016, com a obsessão de coibir o desequilíbrio fiscal advindo da grande recessão brasileira do triênio 2014/2016 e do vertiginoso aumento da Dívida Bruta do Governo Geral – DBGG (25 p.p) (Oreiro e Ferreira Filho, 2022).

Os ideais econômicos do Ministro da Fazenda, Fernando Haddad, para com o NAF, ficaram expressos na sua fala: “a despesa vai andar sempre atrás da receita e de forma sustentável”. A situação conduz Mattei (2023) acreditar na possibilidade de o país obter o equilíbrio fiscal e o crescimento sustentável, contrapondo-se à conjectura de Sawaya (2023) acerca da capacidade parcial do projeto para o desenvolvimento nacional. De toda sorte, Oreiro e Ferreira Filho (2022) reconhecem a possibilidade de crescimento com fundamento em gastos públicos que prestigiem as despesas de capital que se observam na regra novel.

Neste ritmo, o ensaio que se apresenta visita a obra de John Maynard Keynes (1883 – 1946) e seu antagonismo à Teoria Clássica “onde tudo funciona ‘no melhor dos mundos’, com estabilidade e pleno emprego dos factores, de modo quase mecânico, semelhante ao que se verifica no âmbito da física de Newton” (Donário e Santos, 2016). No passeio, despretensiosamente, buscar-se-á compreender se existem elementos políticos e econômicos no NAF apresentado no Governo Lula 3 com inspirações da Teoria Geral de Keynes, sendo este o desassossego da pergunta de pesquisa.

Para tanto, o *papper* se apresenta dividido em quatro seções que se sucedem, sendo a primeira constituída por um recorte dos antecedentes históricos do Novo Arcabouço Fiscal, iniciando-se a partir do final dos anos 1990 até a crise sanitária da Covid-19. Por seguinte, os estudos imergem na revisão bibliográfica nos estudos de Keynes, “Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda”, traduzido por Rezende (2012). No ambiente das discussões, almeja-se garimpar os fundamentos que se assemelhem aos institutos do NAF e às ideias do economista britânico. Por fim, apresentam-se as considerações finais do levantamento com o sentimento de colaborar, ainda que sutilmente, com a gestão pública brasileira, a

academia e os apreciadores da administração estatal.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO NOVO ARCABOUÇO FISCAL

O efeito cremalheira (Rezende, 2013) instaurado no final dos anos 1990, que se fundamentou no financiamento das despesas públicas constituído em duas espécies de tributos: impostos e contribuições sociais, conduziu a sociedade brasileira para a superação da crise econômica de 1998, bem como arrefeceu as tensões decorrentes da discussão de interesses políticos conflituosos da época. Por outro lado, no longo prazo, sobejou em pífios crescimentos econômicos constituindo a armadilha fiscal de Rezende (2014).

Vencida a primeira década do século corrente, a sociedade brasileira constatou que caminhar em direção à vinculação das despesas em alinhamento com o aumento da carga tributária, definitivamente, contraria a tendência mundial que se apropria de esforços para a mensuração e a avaliação de desempenho de programas, projetos e ações no setor público (Cunha, 2014), bem como representa um abandono do papel do estado enquanto indutor do desenvolvimento econômico de uma nação (Keynes, 2012).

Somaram-se aos fatos a combinação de eventos negativos e erros de política econômica, os quais levaram a declínios do PIB de -3,55% e -3,28% em 2015 e em 2016, respectivamente (Oreiro e Ferreira Filho, 2022). O estado de confiança (Keynes, 2012) não caracterizava a economia brasileira diante das experiências como a regressão da estrutura produtiva nacional (Ferreira Filho *et al.*, 2017; Oreiro e D'Agostini, 2017), as manifestações contra o Governo Dilma em 2013 e a primavera árabe, que aumentavam as incertezas entre os agentes econômicos (Oreiro e Ferreira Filho, 2022).

Deste cenário, foi possível a identificação, por parte de inúmeros economistas, da necessidade de sobrevir um mecanismo de controle das despesas que, sistematicamente, se elevavam em níveis superiores ao crescimento do PIB (Oreiro e Ferreira Filho, 2022). Surgiu o Teto de Gastos, política fiscal que, portanto, instituiu limites para as despesas primárias, exceto àquelas destinadas ao pagamento dos juros da dívida pública (Mattei, 2023), na tentativa de remediar o efeito cremalheira (Rezende, 2013) e da malfadada experiência política e econômica da década de 2010 (Oreiro e Ferreira Filho, 2022).

Aquilo que Mattei (2023) denominou de “aberração fiscal”, ao se referir à PEC nº 95/2016, estabeleceu o regime do teto de gastos por 20 (vinte anos), proibindo o crescimento dos gastos públicos acima dos índices inflacionários, independentemente das taxas de crescimento da economia. Além disso, o Teto, para Oreiro e Ferreira Filho (2022), serviria como catalisador para reformas em despesas obrigatórias que preservassem as despesas discricionárias indutoras do desenvolvimento econômico, tais como: o investimento público e os gastos em ciências e tecnologia.

As expectativas não se concretizaram (Oreiro e Ferreira Filho, 2022). Os flagelos sociais que 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” (Mattei, 2023), conjugada com a crise sanitária imposta pela Covid-19, reforçaram a necessidade do debate político acerca de uma nova perspectiva para política fiscal brasileira que iluminou o debate das Eleições Gerais de 2022 (Mattei, 2023).

Sawaya (2023) emenda que a política fiscal é protagonista para alavancar o investimento privado praticado por decisões que se pautam em expectativas de longo prazo. Neste quesito, Keynes (2012) reforça que os investimentos se socorrem de um estado de confiança gerador de previsibilidade, afetando incisivamente o fluxo de capitais. É nesse sentido que a “política fiscal, por meio de gastos públicos, tem como objetivo diminuir essa incerteza dos empresários privados ao garantir um horizonte básico” (Sawaya, 2023).

VISITA À TEORIA GERAL DE KEYNES

Embora não haja consenso, mesmo antes da pandemia, parte dos economistas brasileiros compreendia a necessidade de aumento do gasto público (Oreiro e Ferreira Filho, 2022), uma vez que a política fiscal tem, por papel central, puxar o investimento privado (Sawaya, 2023). No construto de Keynes (2012), percebe-se a falha da Teoria Clássica ao orientar que “as coisas devem andar sozinhas”, desconhecendo-se os obstáculos que podem significar para a prosperidade uma deficiência da demanda efetiva.

Donário e Santos (2016) rascunham sobre a Teoria Geral de Keynes, sustentando que os clássicos teorizaram a economia com estabilidade e pleno emprego, semelhante ao que se verifica no âmbito da física de Newton, desde que a intervenção do Estado fosse mínima, uma vez que a intervenção estatal promovia desequilíbrios no funcionamento da livre economia. Keynes (2012), então, acusa que “a teoria clássica representa o caminho que desejaríamos que a nossa economia seguisse”, contudo acreditar nessa realidade representa a extração de todas as dificuldades. O economista britânico, portanto, acena para a intervenção do Estado como instrumento necessário, “dada a inerente instabilidade endógena da economia” (Donário e Santos, 2016).

Na esteira dos fatos, há que se apropriar das orientações doutrinárias de Sawaia (2023), que endossam que o investimento privado deve ser incentivado com os gastos públicos que estimulem os diversos setores da economia. O autor reforça, inclusive, o exemplo clássico e ainda real: o investimento em infraestrutura, “dado seu enorme poder dinâmico, bem como construção civil como a construção de casas para as pessoas”, ponto de vista que guarda semelhança com a alegoria de Keynes (2002) acerca da construção de pirâmides e sua capacidade de contribuir para aumentar a riqueza.

A Teoria Geral corrobora a tese antiatomística (Donário e Santos, 2016). Ou seja, não se pode generalizar os aspectos individuais com o cenário da macroeconomia. Em face desta teoria, Keynes (2012) lança o convite para a reflexão que alcança a dicotomia entre a teoria da indústria ou da empresa individual e das remunerações e distribuição de dada quantidade de recursos entre diversos usos, de uma parte, e a teoria da produção e do emprego como um todo, de outra.

O papel indutor do desenvolvimento econômico do estado, na visão ortodoxa, tornou-se complementar ou substitutivo do *laissez-faire* (Sawaia, 2023). Keynes (2012) anima ao expor que “quando o desenvolvimento do capital de um país passa a ser subproduto das atividades de cassino, a obra sairá provavelmente torta”, afinal, para o economista, haverá agravamento do risco do empreendimento no instante em que o investimento se “converte numa série de bolhas no turbilhão especulativo”.

Segundo Donário e Santos (2016), aos clássicos, “importa a noção de equilíbrio da engenharia, onde existe um conjunto de forças que leva a esse equilíbrio estável”, sustentação contrariada por Keynes (2012). Na Teoria Geral, há de prosperar o fundamento associado ao incentivo ao investimento privado por meio de política fiscal capaz de reduzir a incerteza radical, natural do processo dinâmico, sobre onde estará efetivamente a demanda do futuro (Sawaia, 2023).

Na percepção de Keynes (2012), os principais defeitos da sociedade econômica se encontram na “incapacidade para proporcionar o pleno emprego e a sua arbitrária e desigual distribuição da riqueza e do rendimento”. Associando-se a este olhar e analisando a experiência brasileira da década de 2000, simbolizada pela armadilha fiscal do baixo crescimento (Rezende, 2014) e pelo endividamento crescente público exacerbado pela crise sanitária imposta pelo corona vírus (Oreiro e Ferreira Filho, 2022), percebia-se que a política fiscal brasileira precisava de um modelo capaz de solucionar o problema do aumento dos investimentos públicos sem a perda do controle dos dispêndios orçamentários (Mattei, 2023).

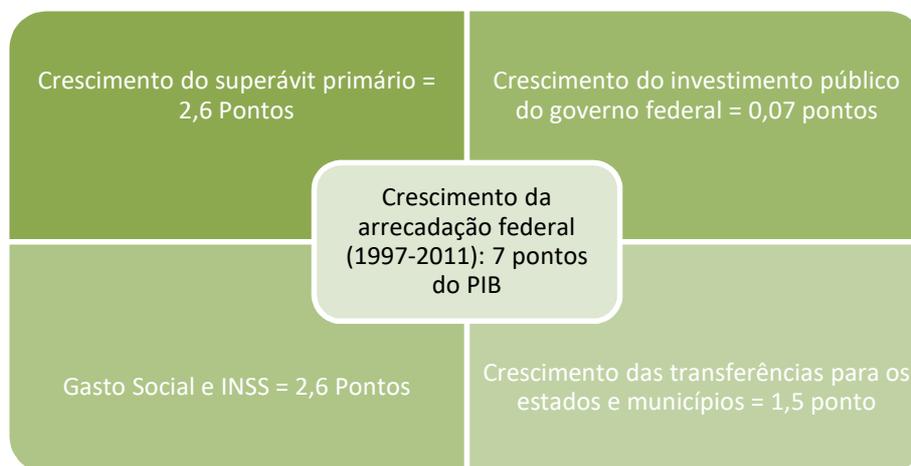
DISCUSSÃO DAS SEMELHANÇAS DO NAF COM AS IDEIAS DE KEYNES

Weiss e Ávila (2023) propõem que a corrente de inspiração keynesiana no campo heterodoxo entende que os gastos do Estado, especialmente o investimento, possuem um aspecto essencial para a dinâmica econômica. Por este propósito, Rezende (2014) aduz que a arena política brasileira perdeu o prumo ao prestigiar o superávit fiscal, as despesas sociais e a transferência de recursos para os entes subnacionais em detrimento do investimento público, situação que desconheceu, nas palavras de Donário e Santos (2016), explicitando ideias de

Keynes, de que a situação política e social exerce forte influência nas oscilações econômicas.

Cunha (2014) ilustra o quanto os investimentos públicos foram esquecidos pelas ações de recuperação fiscal impelidas no final dos anos de 1990. No caso, Rezende (2014) reforça que o aumento da carga tributária imposta à sociedade brasileira, no lapso temporal de 1999 a 2011, foi distribuído em 75% para o financiamento do superávit primário e os gastos em programas com efeitos distributivos, enquanto 20% foram destinados à transferência para estados e municípios, pouco restando para ampliar o investimento.

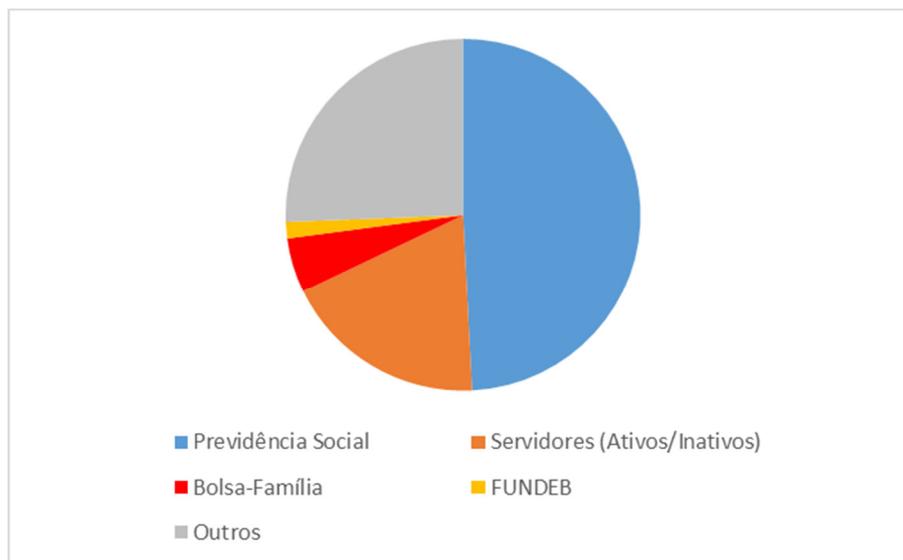
Figura 1 – Repartição do Crescimento da Arrecadação Federal – 1997-2011



Por Cunha (2014)

Dados empíricos da Secretaria do Tesouro Nacional, apresentados no ensaio de Weiss e Ávila (2023), reforçam os argumentos de Rezende (2014) e Cunha (2014) com o alargar do levantamento das despesas públicas para o período de 1997 a 2014. Para 2023, o órgão do Ministério da Fazenda aponta a prioridade do orçamento público com os gastos sociais e INSS que se servem de valores que superam em mais de 50% da pizza dos dispêndios da administração federal.

Figura 2 – Participação das Despesas Primárias da União – 2023



Pela Secretaria do Tesouro Nacional apud Weiss e Ávila (2023)

Em que pese o casamento de conveniências (Rezende, 2014) que marcou o alinhamento das agendas macroeconômicas e social, as despesas públicas privilegiadas nos últimos vinte anos pelo *budget* não têm os mesmos impactos proporcionais na dinâmica econômica e implicaram na redução dos níveis de investimentos públicos nunca vivenciados desde a sua contabilização (1947) (Weiss e Ávila, 2023), situação que se congelou diante da adoção do Teto de Gastos.

Contrariando a diretriz original, o Arcabouço Fiscal contido na LC nº 200/2023 prioriza investimentos, em que pese limitar o crescimento real da despesa primária a 2,5% em relação à variação real da receita primária (Brasil, Presidência da República, 2023). Neste ponto, socorre-se da análise de Weiss e Ávila (2023), que sugerem a desvinculação dos gastos com investimento por parte do NAF, fazendo prevalecer o “equilíbrio apenas nas despesas correntes e permitindo déficit para as de capital, como preconiza Keynes”.

De fato, ao se observar Keynes (2013), é possível compreender que o estado brasileiro poderia ousar para arrefecer a crise fiscal e econômica ancorada ao cotidiano corrente na maior república sul-americana, ainda que Weiss e Ávila (2023) saúdem a possibilidade do excedente do resultado primário ampliar as dotações orçamentárias, em valor equivalente a até 70% (setenta por cento) do montante excedente, para o investimento público (Brasil, Presidência da República, 2023).

Ainda que o regime fiscal sustentável (Brasil, Presidência da República, 2023) não se liberte dos grilhões do rígido equilíbrio financeiro (receitas iguais a despesa – visão patrimonial), “talvez por imposição política presente no debate dado que na aparência de fato gastar mais do que arrecada, como nas famílias”

(Sawaya, 2023), acredita-se que a extirpação do Teto de Gastos e a parcial desvinculação das despesas de capital previstas no orçamento brasileiro, com o escudo do NAF, conduzem a uma mudança do status da expectativa de longo prazo diante da possibilidade do Estado de aumentar a assunção de riscos, que são francamente influenciados por uma presunção geral de haver vantagens sociais prospectivas no investimento (Keynes, 2013).

Donário e Santos (2016) defendem, ao debaterem Keynes e os keynesianos, que as mudanças políticas impelidas pelas nações, adicionados outros elementos que se associam à macroeconomia, são “factores dominantes na determinação das expectativas de médio e longo prazos”. Cediço desta realidade, ajustado é o NAF ao propor a priorização dos investimentos acompanhada do impedimento da redução real da despesa total, sobretudo diante do axioma de Keynes (2013), ao destacar o quanto importante é a classe de investimentos de longo prazo provida pelo Estado cancelada pelos privilégios de monopólio e pelo direito de fixar as tarifas como forma de garantir certa margem estipulada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Novo Arcabouço Fiscal introduzido no Governo Lula 3 se apresenta à sociedade como política econômica com o intuito de se sobrepor ao engessamento dos gastos públicos outrora congelados pelo, agora, extinto Teto de Gastos (Mattei; 2023; Oreiro e Ferreira Filho 2022; Sawaia, 2023), que congelava as despesas orçamentárias por vinte anos em resposta às consequências do efeito cremalheira (Rezende, 2013), à recessão financeira do período de 2014-2016 e à pandemia do Coronavírus (Oreiro e Ferreira Filho, 2022).

No olhar da gestão pública que tomou posse em 2023, houve a percepção da necessidade de aumentar as despesas vinculadas ao aumento das receitas, estabelecendo o que Sawaia (2023) definiu como sendo um novo teto de gastos, mesmo que este novo paradigma seja mais flexível. A regra fiscal agora vigente muito se aproxima das sustentações de Keynes em contraponto à Teoria Clássica, que defende que a “economia funcionará de forma excelente sem a intervenção desviante das políticas estatais.” (Donário e Santos, 2016).

Ainda que se perceba a pertinência de Martins (2023) ao afirmar que se abre mão de construir um novo horizonte político para alinhar-se à agenda do neoliberalismo, não se pode desconhecer que a existência de alguma flexibilidade para as despesas de capital poderá, no longo prazo e sem potenciais de grandes riscos, conduzir o Brasil aos trilhos do desejado crescimento sustentável (Oreiro e Ferreira Filho, 2022).

Desta forma, há semelhanças no NAF com as críticas de Keynes (2012) acerca da célebre metáfora “a mão invisível” de Adam Smith (Donário e Santos, 2016), que desqualificava o papel do Estado na macroeconomia, classificando-o

como promotor de rigidez responsável pelos desequilíbrios (Keynes, 2012). Sobretudo, diante da extirpação do orçamento de investimento do objeto do regime fiscal sustentável (Brasil, Presidência da República, 2023), ainda que a policy coloque, dentre outros elementos, a capitalização das empresas estatais e dos bancos públicos dentro do limite, atores centrais nos eixos das cadeias de valor (Sawaya, 2023).

Por fim, soa bem o ponto de vista de Cunha (2014), ao argumentar que algumas medidas específicas com vistas à distribuição racional de recursos são, aos poucos, observadas. O casamento de conveniências dos gastos públicos (Rezende, 2014) já não é suficiente para a garantia do desenvolvimento nacional, de políticas rígidas não compelem a controlar a dívida pública e, tampouco, contribuem para a aceleração do crescimento econômico (Oreiro e Ferreira Filho, 2022). Resta a sensação de se analisar um cenário futuro com a consciência de que o fôlego do estado brasileiro se encontra bem mais restrito diante das experiências dos últimos anos (Mattei, 2023).

REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 93, de 17 de abril de 2023.**

Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, nos termos do disposto no art. 6º da Emenda à Constituição nº 126, de 21 de dezembro de 2022. Brasília: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2260147&filename=PLP%2093/2023. Acesso em: 13 out. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Complementar nº 200, de 20 de agosto de 2023.**

Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Brasília: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp200.htm. Acesso em: 13 out. 2023.

CUNHA, Armando Santos Moreira da. Reformas do processo orçamentário: experiências internacionais e iniciativas recentes no Brasil. *In*: CUNHA, Armando Santos Moreira da; REZENDE, Fernando. **A reforma esquecida II: obstáculos e caminhos para a reforma do processo orçamentário**. Editora FGV, 2014. p. 85-132.

DONÁRIO, Arlindo Alegre; SANTOS, Ricardo Borges dos. Keynes e o Keynesianismo: uma visão crítica. 2016.

KEYNES, John M. Teoria geral do emprego, do juro e da moeda. São Paulo Editora Saraiva, 2012. E-book. ISBN 9788502180369. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502180369/>. Acesso em: 13 out. 2023.

MARTINS, Antonio. Onde Haddad errou. Revista NECAT-Revista do Núcleo de Estudos de Economia Catarinense, v. 12, n. 23, p. 71-86, 2023. MATTEI, Lauro. O novo arcabouço fiscal brasileiro em construção. **Revista NECAT-Revista do Núcleo de Estudos de Economia Catarinense**, v. 12, n. 23, p. 1-8, 2023.

OREIRO, José Luis; D'AGOSTINI, Luciano. Terms of trade, real exchange rate over-valuation and de-industrialization: theory and empirical evidence on Brazilian Case (2003-2015). In: **International Conference Developments in Economic Theory and Policy**. 2016.

OREIRO, José Luis da Costa; FERREIRA FILHO, Helder Lara. O Brasil Pós-Pandemia: sustentabilidade da dívida sob um novo arcabouço fiscal. **Financeirização e Privatização das Finanças Públicas no Brasil: Arranjo Institucional e Implicações Econômicas e Sociais**. Brasília-DF: FONACATE, 2022.

REZENDE, Fernando. O Estado partido: comportamento das despesas públicas e a dinâmica socioeconômica na Nova República. In: CUNHA, Armando Santos Moreira da; REZENDE, Fernando. **A reforma esquecida I: orçamento, gestão pública e desenvolvimento**. Editora FGV, 2013. p. 13-64.

REZENDE, Fernando. O processo orçamentário e a armadilha fiscal de baixo crescimento: caminhos para a reforma orçamentária. In: CUNHA, Armando Santos Moreira da; REZENDE, Fernando. **A reforma esquecida II: obstáculos e caminhos para a reforma do processo orçamentário**. Editora FGV, 2014. p. 11-84.

SAWAYA, Rubens. Arcabouço fiscal e a promessa de crescimento econômico. **Revista NECAT-Revista do Núcleo de Estudos de Economia Catarinense**, v. 12, n. 23, p. 47-63, 2023.

WEISS, Maurício Andrade; AVILA, Róber Iturriet. Reflexões sobre o novo regime fiscal. **Revista NECAT-Revista do Núcleo de Estudos de Economia Catarinense**, v. 12, n. 23, p. 9-25, 2023.