

FABIO GIAMBIAGI

Especialista em Finanças Públicas

TUDO SOBRE O



**DEFICIT
PÚBLICO**

**O BRASIL NA
ENCRUZILHADA FISCAL**



ALTA BOOKS
EDITORA

Rio de Janeiro, 2021

Tudo Sobre o Deficit Público

Copyright © 2021 da Starlin Alta Editora e Consultoria Eireli. ISBN: 978-65-5520-467-4

Todos os direitos estão reservados e protegidos por Lei. Nenhuma parte deste livro, sem autorização prévia por escrito da editora, poderá ser reproduzida ou transmitida. A violação dos Direitos Autorais é crime estabelecido na Lei nº 9.610/98 e com punição de acordo com o artigo 184 do Código Penal.

A editora não se responsabiliza pelo conteúdo da obra, formulada exclusivamente pelo(s) autor(es).

Marcas Registradas: Todos os termos mencionados e reconhecidos como Marca Registrada e/ou Comercial são de responsabilidade de seus proprietários. A editora informa não estar associada a nenhum produto e/ou fornecedor apresentado no livro.

Impresso no Brasil — 1ª Edição, 2021 — Edição revisada conforme o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 2009.

Produção Editorial Editora Alta Books	Produtor Editorial Illysbelle Trajano Thiê Alves	Coordenação de Eventos Viviane Paiva eventos@altabooks.com.br	Equipe de Marketing Livia Carvalho Gabriela Carvalho marketing@altabooks.com.br
Gerência Editorial Anderson Vieira	Assistente Editorial Rodrigo Ramos	Assistente Comercial Filipe Amorim vendas.corporativas@altabooks.com.br	Editor de Aquisição José Rugeri j.rugeri@altabooks.com.br
Gerência Comercial Daniele Fonseca			
Equipe Editorial Ian Verçosa Luana Goulart Maria de Lourdes Borges Raquel Porto Thales Silva	Equipe de Design Larissa Lima Marcelli Ferreira Paulo Gomes	Equipe Comercial Daiana Costa Daniel Leal Kaique Luiz Tairone Oliveira Thiago Brito	
Revisão Gramatical Alessandro Thomé Diego Gonçalves	Diagramação Heric Dehon	Capa Rita Motta	

Publique seu livro com a Alta Books. Para mais informações envie um e-mail para autoria@altabooks.com.br

Obra disponível para venda corporativa e/ou personalizada. Para mais informações, fale com projetos@altabooks.com.br

Erratas e arquivos de apoio: No site da editora relatamos, com a devida correção, qualquer erro encontrado em nossos livros, bem como disponibilizamos arquivos de apoio se aplicáveis à obra em questão.

Acesse o site www.altabooks.com.br e procure pelo título do livro desejado para ter acesso às erratas, aos arquivos de apoio e/ou a outros conteúdos aplicáveis à obra.

Suporte Técnico: A obra é comercializada na forma em que está, sem direito a suporte técnico ou orientação pessoal/exclusiva ao leitor.

A editora não se responsabiliza pela manutenção, atualização e idioma dos sites referidos pelos autores nesta obra.

Ouvidoria: ouvidoria@altabooks.com.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD

G432t Giambiagi, Fabio
Tudo Sobre o Deficit Público: O Brasil na Encruzilhada Fiscal / Fabio Giambiagi. - Rio de Janeiro : Alta Books, 2021.
352 p. ; 16cm x 23cm.
Inclui índice.
ISBN: 978-65-5520-467-4
1. Economia. 2. Deficit Público. I. Título.
CDD 330
CDU 33
2021-1502

Elaborado por Wagner Rodolfo da Silva - CRB-8/9410



Rua Viúva Cláudio, 291 — Bairro Industrial do Jacaré
CEP: 20.970-031 — Rio de Janeiro (RJ)
Tels.: (21) 3278-8069 / 3278-8419
www.altabooks.com.br — altabooks@altabooks.com.br
www.facebook.com/altabooks — www.instagram.com/altabooks

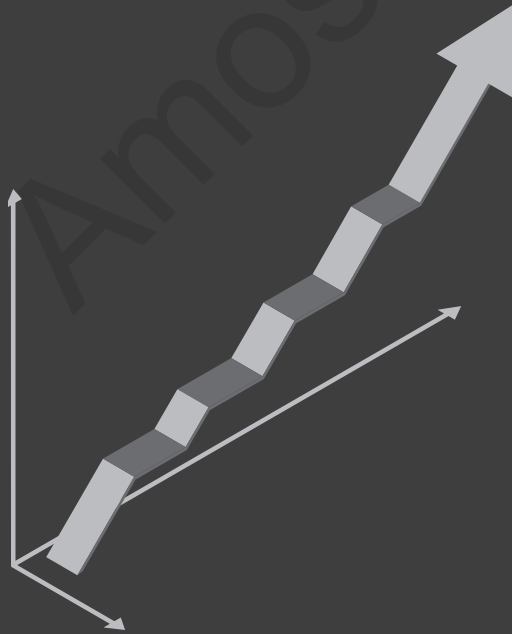


SUMÁRIO

UMA TAREFA PENDENTE	2
O DEFICIT E A DÍVIDA PÚBLICA	28
O GASTO COM JUROS	54
A RECEITA LÍQUIDA	76
O GASTO AGREGADO	96
A DESPESA COM PESSOAL	114
O INSS	134
AS OUTRAS DESPESAS: O COMPORTAMENTO AGREGADO	160
AS GRANDES RUBRICAS DO OCC	174
AS DEMAIS DESPESAS OBRIGATÓRIAS	194
AS DESPESAS DISCRICIONÁRIAS	204
TETO DE GASTOS: O QUE ACONTECEU?	214
OS ESTADOS E MUNICÍPIOS	236
O QUE FAZER?	268
CONCLUSÃO	290
APÊNDICE	315
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	319
ÍNDICE	323

CAPÍTULO 1:

UMA TAREFA PENDENTE



"Equilibrar o orçamento é como ir para o céu. Todos querem ir, mas ninguém quer fazer o que tem que ser feito para chegar lá."

(Phil Gramm, político norte-americano)

É CONHECIDA A FÁBULA "O REI DA BELÍNDIA", DO ECONOMISTA Edmar Bacha. No Brasil de forte crescimento dos anos 1970, ele chamava a atenção para o contraste entre o "lado belga" do Brasil, com uma economia que na época se modernizava a passos largos, com destaque para a pujança de São Paulo, e o "lado indiano" de nossa realidade, à época ainda marcada por níveis elevados de miséria em muitas partes do país, especialmente nas regiões agrárias.

Esse "jogo de contrastes" entre o que é moderno e arcaico, entre o que dá orgulho e dá vergonha, entre o que exhibe progressos e o que não funciona, pode ser visto em vários campos no Brasil. Na economia, nas instituições — e nos dados macroeconômicos.

Em particular, sem negar as evidências de que o país avançou bastante em alguns campos essenciais para o desenvolvimento de uma economia, como destacaremos neste capítulo e no livro como um todo, a razão de ser do material que o leitor tem em mãos é a permanência

do problema que tem sido o denominador comum de todos os governos no país desde o começo da década de 1980: o *deficit* público.

A inflação já foi o problema número um do país e deixou de sê-lo. O crescimento — ou sua falta, melhor dizendo — é um problema sério hoje, mas parece parcialmente superado em algumas oportunidades. As contas externas foram uma dor de cabeça durante décadas, mas não nos últimos tempos. E as taxas de juros reais elevadíssimas foram uma marca da economia durante muitos anos, e, felizmente, não são mais. Entretanto, o *deficit* fiscal, em linhas gerais, tem sido elevado há décadas e nunca deixou de ser um desafio enorme para os governos, desde que as primeiras estatísticas no formato atual passaram a ser apuradas, na primeira metade dos anos 1980. No governo dos presidentes Figueiredo, Sarney, Collor de Mello, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Lula, Dilma Rousseff, Michel Temer e agora no de Jair Bolsonaro, em todos eles, o *deficit* público elevado condicionou a ação das autoridades, gerando preocupações acerca da solvência futura do próprio Estado brasileiro. Agora mesmo, em particular, ainda que em circunstâncias muito peculiares pelo impacto defasado da pandemia na economia brasileira e, particularmente, na receita, espera-se para 2021 que as Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) no conceito nominal — o famoso “*deficit* público” — sejam da ordem de 7% do PIB, ou seja, um número alto, “para ninguém botar defeito”.

Ulysses Guimarães dizia que “se você tem maioria de votos no Congresso, você só não faz homem virar mulher e mulher virar homem. O resto você faz”. Para combater o *deficit*, porém — e isso passa pelo Parlamento —, é preciso entender suas raízes e sua composição. É a esse entendimento que este livro se destina.

Neste capítulo, mostraremos justamente os principais números da situação macroeconômica do Brasil em retrospecto histórico, destacaremos os avanços obtidos pelo país e remarcaremos a dimensão dos desafios existentes para a superação do problema fiscal, entendido como base para a recuperação do crescimento.

Este livro está sendo finalizado ainda com uma margem de incerteza grande em relação às contas de 2021. Adotaremos números projetados com base na

análise do autor, baseados no projeto de Orçamento Geral da União (PLOA) para 2021 encaminhado ao Congresso Nacional em agosto de 2020, que, por sua vez, utilizou premissas acerca do que na ocasião se imaginava que aconteceria até o final de 2020. As projeções para 2021 foram feitas tentando ter o maior realismo possível, e os dados até 2019 foram todos observados.¹

UM PAÍS VICIADO

Foi dito mais de uma vez que, no Brasil, o Estado veio antes da Nação. Sem que houvesse a formação de uma nacionalidade clara, com uma interação territorial entre as regiões que compunham o país, o Brasil estabeleceu o sistema de capitânias hereditárias, com concessões feitas pelo Poder Central para o domínio de pessoas ou grupos sobre determinadas parcelas geográficas do território. Na ponta desse sistema, havia um sistema de gastos públicos, por determinação do Poder Central, ora para o estabelecimento das “cortes” locais, ora como consequência da exploração de determinados produtos. A arrecadação não se tornou o resultado da pujança das atividades locais, e, sim, o mecanismo de sustentação de uma casta, muitas vezes com mecanismos de transferência de Poder entre gerações, em benefício de famílias que iam se sucedendo nos Palácios — e qualquer similitude com algumas situações atuais em certos Estados não é mera coincidência.

Essas relações entre os governos e grupos de interesses foram se modificando com o tempo, mas sempre permeadas por formas diversas de favorecimento, seja a famílias, seja a empresas, envolvendo algum tipo de relações de troca — nem sempre marcadas pelo princípio da impessoalidade. Em meados do século XX, com as grandes obras de infraestrutura e a construção de Brasília, irrompeu no cenário brasileiro a figura do empreiteiro. Este, como contrapartida de obras públicas feitas ao amparo de contratos muitas vezes modificados com os famosos

1. Para o leitor mais familiarizado com os detalhes, deixa-se o registro aqui, evitando repetições todas as vezes em que isso estiver sendo importante implicitamente para os números: as premissas adotadas nas diversas tabelas e gráficos em que constam os anos de 2020 e 2021 no restante do livro são explicitadas a seguir. Para o PIB, R\$ 7.070 bilhões e R\$ 7.500 bilhões; para a inflação média anual (deflator do PIB), 2% e 2,5%; e para o crescimento da economia, taxa negativa de 4,5% e posteriormente positiva de 3,5%, respectivamente.

“aditivos”, tornou-se um personagem muito próximo do Poder. Com este assinavam-se contratos polpudos, ao mesmo tempo em que se tornava o financiador por excelência das campanhas eleitorais, campanhas essas mais polpudas (e aqui caberia a expressão “polpuda\$”) a cada eleição.

Ficou famosa a resposta de um dos principais líderes empresariais paulistas, dono de uma das maiores empreiteiras do país, a um governador de São Paulo, no dia de sua posse, quando o político se dirigiu a ele com as seguintes palavras: “Você por aqui?” A resposta veio com o devido lembrete: “Eu estou sempre aqui, governador, em todas as cerimônias de posse. Você é que mudam.”

A necessidade de arcar com os compromissos com a sustentação de uma folha de pagamentos que foi se tornando maior com o passar do tempo, combinada com a realização de obras que nem sempre tinham as devidas fontes de *funding* e com o início do processo de envelhecimento demográfico do país — e seu impacto sobre as despesas —, passou a gerar crises recorrentes, em decorrência da incapacidade de financiamento adequado para o gasto público.

A dívida pública, historicamente, foi então o resultado desse somatório de inconsistências. Estas fazem jus à definição de Ricardo Hausmann, economista venezuelano e ex-ministro de Economia do seu país nos anos pré-Chávez: “A dívida pública se assemelha a uma gravidez indesejada. Ela é geralmente a consequência não desejada e defasada de atos praticados, com outros fins, por mais de uma pessoa.” A esse propósito, ressalte-se que ela não era um fenômeno novo no Brasil do século XX, nem algo exclusivo das vicissitudes do país. Há 160 anos, o assunto já estava em pauta, no discurso do Conselheiro Saraiva na Câmara de Deputados, em 1860, utilizado muito depois por Celso Lafer em seu estudo sobre o Programa de Metas de Juscelino Kubitschek, aliás, um campeão do endividamento público: “Por mais que me custe expor-me a ser tido por homem de pouco juízo, eu não hesitaria em alistar-me no número de loucos que nutrem a grande e generosa ambição de ver o país cortado por caminhos, por vias férreas, por canais, embora tudo isso nos desequilibrasse o orçamento e nos fizesse dever dezenas de milhares de contos de réis... Por muito tempo a nossa escola há de ser tida como menos sensata por aqueles que elevam a prudência à ordem de

primeira virtude... Quero pertencer à escola dos loucos, porque tenho a certeza de que a dos prudentes nada fará senão trazer o expediente em dia.”

Note o leitor, a título de curiosidade, o paralelo entre o espírito dessa frase e o desta outra, mais recente, porém manifestada também há muitas décadas. Ela foi expressa em carta a seu colega Carlos Ibáñez, então presidente do Chile, por Juan Domingo Perón, o ex-presidente argentino, citada em ensaio sobre os aspectos culturais da inflação pelo antropólogo Roberto Da Matta, em seu livro *Tocquevilleanas: Notícias da América*: “Meu caro amigo: dê ao povo tudo o que for possível. Quando lhe parecer que você está dando muito, dê mais. Você verá os resultados. Todos irão lhe apavorar com o espectro de um colapso econômico. Mas tudo isso é uma mentira. Não há nada mais elástico do que a economia, que todos temem tanto porque ninguém a entende.”

Entre aqueles que se dedicaram a “evitar se limitar a trazer o expediente em dia” e os que se dedicaram com afinco à tarefa de “se lhe parecer que está dando muito, dê mais”, não é de estranhar que Brasil e Argentina tenham sido as maiores frustrações históricas da América Latina, pelo hiato entre o que são e o que poderiam ter sido.



O DESARRANJO COMO RESULTADO

Em um estudo comparativo publicado há aproximadamente quinze anos, Gustavo Franco apresenta uma tabela com a sistematização dos casos enquadrados como hiperinflação, definida aqui, conforme a caracterização de Philip Cagan, como a situação em que a inflação mensal atinge 50%, até o ponto em que a inflação cede abaixo desse nível e permanece sendo inferior a essa taxa por pelo menos 12 meses.² Na tabela de Franco, são 24 casos documentados, que, a rigor, podem ser condensados em 22, se considerarmos que tanto Congo como Tajiquistão aparecem cada um duas vezes, com intervalo entre ambos de apenas

2. Ver Franco (2005).

2 anos, o que permite, com certa flexibilidade conceitual, tratá-los como um caso só. Esses 22 casos podem ser enquadrados, nas seguintes taxonomias, em quatro grandes grupos:

- I) Desarranjos nacionais no entreguerras. São cinco casos de hiperinflação na Europa depois da Primeira Guerra Mundial, entre os quais o mais notório é o da Alemanha de 1922/1923, no qual muitos historiadores entendem que se criaram as raízes do nazismo, pela degradação representada pelo evento para a honra nacional. Além desse, registraram-se os casos das hiperinflações da Áustria, Hungria, Polônia e da União Soviética, no conjunto entre 1921 e 1924. O caso alemão foi o mais virulento, com a maior taxa acumulada no período de duração — de estonteantes 10 bilhões% — e também a maior taxa mensal, de inacreditáveis 32.400%.
- II) Episódios da Segunda Guerra Mundial. É um subconjunto, *grosso modo*, de subprodutos do conflito, que envolve três casos, sendo eles a Grécia em 1943/1944, a Hungria entre 1945 e 1946 e a China entre 1945 e 1949, os primeiros como efeitos colaterais dos acontecimentos na Europa Ocidental na Segunda Guerra Mundial e o último no contexto específico da dissolução do antigo regime, o que acabou levando à adoção do comunismo no país em 1949.
- III) Casos da América Latina na década de 1980. São cinco casos, incluindo o Brasil entre dezembro de 1989 e março de 1990, acompanhado da Bolívia em estado de convulsão durante 1984/1985; da Nicarágua sandinista entre 1986 e 1991; do Peru pré-Fujimori 1989/1990; e da Argentina do fracasso do governo Alfonsín de 1989/1990. De modo geral, foram casos de governos militares ou ditaduras *latu sensu*, que acabaram mal e nas quais as sociedades não conseguiram processar a transição rumo à democracia de uma forma economicamente organizada, com os ingredientes específicos da guerra civil na Nicarágua e, em parte, no Peru.
- IV) Demais casos avulsos. São em número de nove, incluindo Congo (1991/1994), Ucrânia (1991/1994), Azerbaijão (1992/1994), Armênia (1993/1994), Geórgia (1993/1994), Sérvia (1993/1994), Tajiquistão (1993/1995), Angola (1994/1996) e Turcomenistão (1995/1996). Como o leitor deve ter notado, tratam-se de países com alguns denominadores em comum: uma espécie de dissolução do Estado Nacional no Congo, uma guerra civil em Angola e o caos da dissolução da antiga Europa Oriental comunista, com a

agonia inicial do surgimento ou do ressurgimento caótico de novos países, nas ex-repúblicas soviéticas, ou, no caso da atual Sérvia, do desaparecimento da antiga Iugoslávia.

Como fica claro pela simples enunciação dos casos, todos eles, em linhas gerais, corresponderam a situações limítrofes, se não com a dissolução nacional, sempre com uma enorme desorganização do país. No caso do Brasil, que durante anos havia convivido com o fenômeno da alta inflação com certa tranquilidade graças à correção monetária dos contratos, nas palavras de Gustavo Franco em seu artigo já citado, “a era da indexação parecia terminar de forma trágica num processo inflacionário virulento e destrutivo cuja única característica peculiar era uma aparente normalidade em seu desenrolar, ensejada pelos efeitos narcóticos da indexação” (p. 266). Aqui, ao contrário de outros países, a inflação média do período que obedece à definição de Cagan foi de “apenas” 70% mensais, e mesmo no pior mês, não chegou a 90%, mas deixou marcas profundas, como o auge de um processo de degradação da economia, que poderia ser retomado se o país não endereçasse direito o enfrentamento de seus fantasmas.

No caso brasileiro, além disso, fazendo jus à expressão em inglês *adding insult to injury*, a hiperinflação — e sua suposta cura — trouxe, no começo de 1990, o trauma do confisco de ativos, por ocasião do Plano Collor, de março de 1990. Na época, boa parte dos ativos financeiros foram temporariamente congelados pelo governo e devolvidos depois em suaves prestações. Houve ali três elementos marcantes, combinados em conjunto em um mesmo episódio histórico.

Primeiro, o Governo decretou feriado bancário de três dias, indicando para a população que um belo dia ela poderia não mais poder retirar seus ativos — uma experiência dificilmente passível de esquecimento para qualquer um que a tenha vivido pessoalmente.

Segundo, em um contexto em que a inflação estava correndo à bagatela de 3% por dia útil — é isso, caro leitor: aproximadamente 85% ao mês em um mês com 21 dias úteis, ou seja, parecida com a inflação anual atual — a dívida pública ficou sem qualquer correção monetária durante 72 horas, o que significa que em menos de meia semana o poder público “tungou” quase 10% da dívida pública,

gerando uma perda similar na riqueza financeira dos detentores de títulos — ainda por cima, vilipendiados sob o rótulo infame de “rentistas”.

Terceiro, a riqueza retirada foi devolvida, com um *lag* de tempo, em módicas prestações, com o governo determinando quem poderia receber antes os recursos. O episódio ficou conhecido como o caso das “torneirinhas”, que irrigavam de liquidez a economia por meio de canais específicos, em função de determinadas características dos ativos ou dos detentores destes.

Ou seja, em poucos meses, a sociedade brasileira foi apresentada ao que pode acontecer de pior como desfecho de casos de desequilíbrios fiscais agudos: i) uma inflação acelerada, que no limite pode chegar à hiperinflação; e ii) o “calote”, implícito ou explícito, da dívida pública. O trauma da cominação da hiperinflação e do congelamento dos ativos financeiros de 1990 criou alguns anticorpos na sociedade brasileira: a) o reconhecimento de que vencer a inflação elevada era um imperativo; e b) a rejeição a qualquer ato de autoritarismo que levasse a uma nova medida desse tipo. Hoje, provavelmente nenhum governo resistiria em pé a um novo Plano Collor. De fato, ele só foi “aceito”, por assim dizer, na época, política e socialmente, porque foi visto pela sociedade, naquele momento, como uma forma de derrotar a hiperinflação. Quando, poucos meses depois, a alta inflação voltou, à moléstia — para usar um termo brando — causada por esta em si somou-se a revolta pela situação que o país havia vivido. É claro que esse (mau) humor social esteve meses depois por trás das grandes passeatas que compuseram o pano de fundo do *impeachment* do presidente Fernando Collor em 1992.

TRÊS DÉCADAS DE FRACASSOS OU 25 ANOS DE PROGRESSO?

É importante, no traçado das linhas programáticas a seguir no caso de uma política mais incisiva de combate ao *deficit* público, ter claro o contexto em que isso se dá. Isso diz respeito à relação das autoridades com os governados. Uma coisa é quando o governo — não a administração do presidente X ou Y, e sim a instituição — tem propostas que envolvem certo grau de sacrifício para a população e elas

são apresentadas após o governo fracassar redondamente na provisão de serviços adequados. Outra é quando as políticas públicas tiveram algum resultado, no passado, gerando certo reconhecimento da sociedade para com o poder público.

Como parte da narrativa dos movimentos políticos que acabaram levando à eleição de Jair Bolsonaro como presidente da República nas eleições de 2018, popularizou-se a tese de que a vitória dele se daria no rasto do “fracasso de mais de trinta anos de governos socialdemocratas”. Para além da licença poética que implica tratar os governos Sarney, Collor e Lula como parte do mesmo grupo político ou os ex-ministros Pedro Malan e Guido Mantega como integrantes do mesmo time, há outras considerações importantes a fazer.

Neste ponto, cabe fazer uma distinção entre o período 1985/2010 e o que veio depois. Independentemente das justas queixas acerca de eventos específicos do período — como o confisco dos ativos no Plano Collor ou os cinco planos fracassados de estabilização antes do Plano Real —, o fato é que entre março de 1985 — quando os militares cederam o poder aos civis — e dezembro de 2010 — no fim da gestão do ex-presidente Lula —, o país fez progressos inquestionáveis. Pode-se dizer, sem medo a errar, que todo o país melhorou ao longo desses 25 anos.

Esquemáticamente, pode-se dividir esse período em três grandes subperíodos, mesmo com todas as qualificações que possam ser feitas a caracterizações algo rígidas. A segunda metade dos anos 1980 representou o período da *reconquista das liberdades democráticas*. Acabou a censura, foram eleitos os prefeitos das capitais — até então escolhas do governador do Estado —, o país elaborou uma nova Constituição e, em 1989, realizou as primeiras eleições presidenciais diretas depois de 1961. Não foi pouco, após mais de 20 anos de vigência de um regime autoritário, entre 1964 e 1985.

A década de 1990 é, claramente, a década da *estabilização*. Ainda que no começo ela não tenha sido alcançada plenamente e uma inflação efetivamente baixa e duradoura tenha vindo só anos depois, a simples comparação das taxas mensais de inflação antes e depois de 1994 — associadas ao lançamento do Plano Real — mostra que algo de muito especial ocorreu no país naquele ano. Isso permite dividir a história do país em um “antes” e um “depois” desse marco.

A altíssima inflação, durante quase dez anos ameaçando a cada momento resvalar para a hiperinflação depois de 1985, distorcia preços relativos, impossibilitava o cálculo econômico decente, inibia as decisões de investimento, tomava um tempo enorme das pessoas e, *last but not least*, castigava duramente os setores mais pobres da sociedade. Estes tinham menos acesso aos mecanismos de proteção financeira dos quais dispunham a classe média e os setores mais beneficiados da população.

Finalmente e, novamente, fazendo a ressalva de que o movimento não foi exclusivo da década, pelo fato de, a rigor, ter se iniciado antes, não há dúvida de que, se fosse preciso resumir em uma frase a primeira década do século atual, ela seria rotulada como a “década dos *avanços sociais*”. Ainda que esse movimento tenha sido claramente favorecido pelo *boom* do preço das *commodities*, o fato é que eles envolveram desde a recuperação do emprego até a consolidação dos programas sociais — com destaque para o Bolsa Família —, passando pela melhora dos indicadores de distribuição de renda.

Mal ou bem, e apesar da permanência ou, em alguns casos, do agravamento de muitas mazelas — com ênfase na chaga da corrupção —, o país, até 2010, avançava. Éramos uma democracia já a caminho de se consolidar quando Sarney cedeu o mando para Fernando Collor em março de 1990; adotáramos o real quando Itamar Franco passou a faixa a Fernando Henrique Cardoso (FHC) em 1º de janeiro de 1995; aprendemos que o Plano Real não tinha sido o “sexto plano fracassado de estabilização”, e sim “o” plano de estabilização em 1º de janeiro de 2003, quando FHC passou o bastão para Lula; e havia um legado social claro quando Lula entregou o Poder a Dilma Rousseff em 1º de janeiro de 2011.



ONDE FOI QUE NOS PERDEMOS?

Em seu livro *Conversa na Catedral*, Mario Vargas Llosa se manifesta por meio de seu personagem Zavalita, colocando na boca dele a seguinte reflexão, própria de um homem derrotado, em um país marcado pela sina do fracasso: “Desde a porta da ‘Crónica’, Santiago observa a Avenida Tacna: automóveis, prédios desiguais e

insossos, esqueletos de avisos luminosos flutuando na névoa, o meio-dia cinzento. Em que momento o Peru se ferrou?”

A frase tem sido evocada seguidamente, em mais de um país, para tentar identificar o momento, o instante, o período em que uma Nação se extravía e se desvia do caminho.

Quando foi que o Brasil se perdeu?

Cada um terá a sua interpretação, e na história, muitas vezes os eventos de uma época são a sucessão natural de outros prévios, de modo que sempre será possível identificar raízes anteriores em cada ato citado. Se, porém, tivermos que definir um ano como aquele em que as coisas começaram a desandar, talvez seja adequado situá-lo, no Brasil, em 2011.

Em 2012, em coautoria com meu amigo e colega Armando Castelar Pinheiro, publicamos o livro *Além da Euforia — Riscos e Lacunas do Modelo Brasileiro de Desenvolvimento*, que havia sido redigido e submetido à editora um pouco antes, no ano de 2011. Ali dizíamos que, para “além da euforia”, havia problemas que a economia brasileira precisava endereçar e que, se assim não fosse, o país teria problemas pela frente, porque o *boom* que o Brasil tinha vivido até 2010 não poderia ser mantido.

Reduzir o ritmo de crescimento, combater a alta dos preços, ajustar o setor externo e suportar como inevitável algum aumento do desemprego são tarefas que nenhum governo gosta de fazer em uma democracia. São, por outro lado, parte da *job prescription* quando se está em uma situação como a do Brasil no começo de 2011, após o fim do governo Lula, com inflação pressionada, *deficit* em conta corrente elevado e todos os sintomas clássicos de uma economia em processo de superaquecimento.

O baixo desemprego da época e a elevada popularidade da qual dispunha o governo, porém, permitiriam ter alguma “gordura” política para queimar em uma gestão que, com certa destreza política, pudesse agir no campo da economia fazendo o que tinha que ser feito, sem descuidar do *front* partidário e parlamentar, para conservar as rédeas do processo.

Uma liderança política como a do ex-presidente Lula, que fazia sombra à sua sucessora, combinada a um partido que pareceu ignorar o bê-á-bá do funcionamento da economia e uma avassaladora inépcia política por parte do novo governo empossado em 2011 foi levando a economia a se afastar cada vez mais do rumo necessário. Daí em diante, foi um rosário de equívocos, cujos marcos mais importantes foram o desastre intervencionista de 2012, com ênfase na MP do setor elétrico e seus efeitos perversos sobre o setor; a propaganda eleitoral de 2014 acenando com a retomada da economia em contraposição ao que ocorreria se a oposição vencesse; e o “cavalo de pau” da mudança econômica de 2015. Esta se deu sem qualquer preparação para a reorientação de 180 graus resultante da escolha de Joaquim Levy para o Ministério da Fazenda, contestada politicamente desde o primeiro dia pelo PT. A “cereja do bolo” desse processo foi a eleição de Eduardo Cunha para a Presidência da Câmara de Deputados no começo de 2015 e a aprovação da assim chamada “pauta bomba”, um arsenal de medidas legislativas, cada uma com maior impacto fiscal que a outra, para desafiar o governo. Como mais de um observador reparou, não havia a menor possibilidade de isso dar certo. O resto é história recente, que todos conhecem.

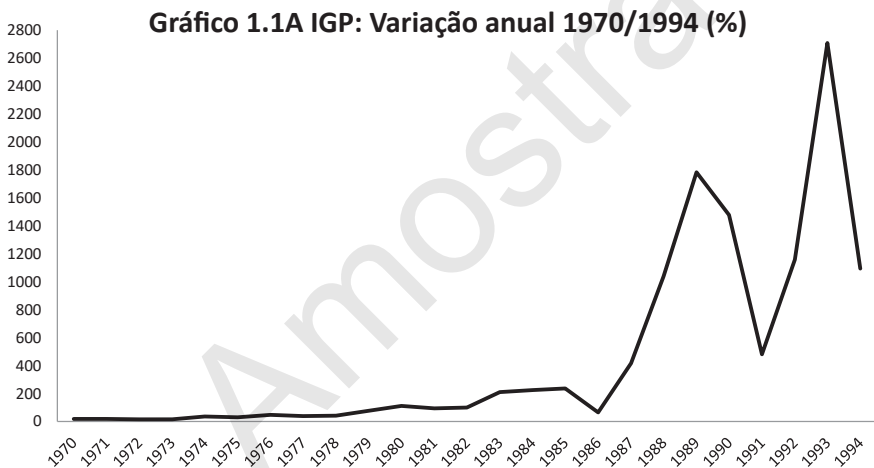


OS GRANDES AVANÇOS

Deixando de lado os detalhes das “árvores” dos anos, quando se olha para a “floresta” de um processo de décadas, alguns avanços são claros — e convém enfatizá-los. O maior deles, sem dúvida, foi no campo da política anti-inflacionária. O Gráfico 1.1A serve para lembrar os pesadelos do passado.

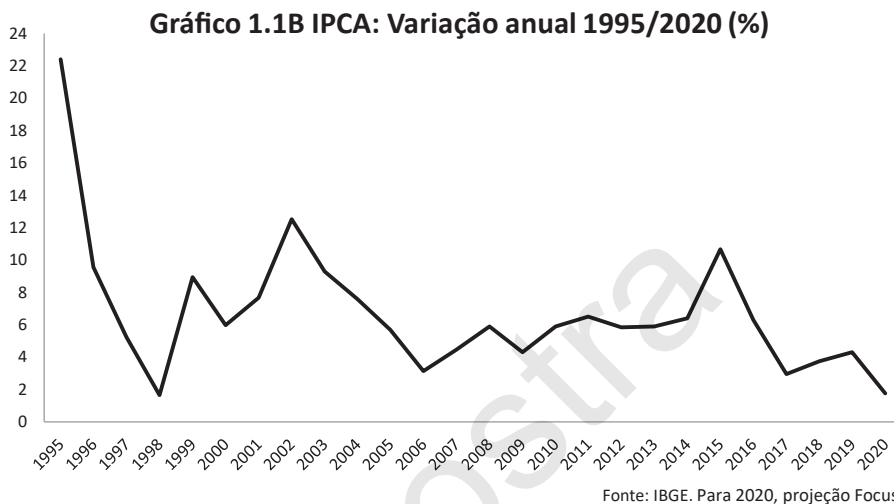
O gráfico engana um pouco pela escala, já que 20% ou 30% de inflação anual parecem irrelevantes se comparados com taxas de 1.000% ou 2.000%. Adota-se aí o IGP, por ser, dos índices mais conhecidos, o mais antigo — os índices de preços ao consumidor mais conhecidos só surgiram no final dos anos 1970 — e porque o gráfico se inicia em 1970. O final é 1994 porque, claramente, depois há que se adotar outra escala. Em 1970, a variação anual do IGP foi de 19%. A inflação se tornou um problema maior a partir de 1974, quando a taxa passou para o que se

chamou de “patamar de 30% a 40%”, onde ficou até 1978. A maxidesvalorização de 1979 — ano de “transição entre patamares” — jogou a inflação para o “patamar de 100%”, onde ficou no triênio 1980/1982. Nova desvalorização em 1983 deslocou o patamar para 200% a.a., por um novo triênio (1983/1985). Em 1986, o fracasso do Plano Cruzado jogou o país no inferno do que tecnicamente caberia qualificar como “hiperinflação reprimida”. Nesse período, a inflação adquiriu uma tendência permanentemente aceleracionista, apenas temporária e artificialmente contida durante alguns meses pelo congelamento de preços, como nos Planos Cruzado (fevereiro de 1986), Bresser (junho de 1987), Verão (janeiro de 1989), Collor 1 (março de 1990) e Collor 2 (janeiro de 1991).



O Plano Real, de junho de 1994, marcou um divisor de águas (Gráfico 1.1B). A partir de então, a taxa de inflação se pareceu mais com a de um país “normal”, embora o desafio da estabilização demorasse anos para ser vencido. A inflação dos primeiros doze meses do Plano Real foi de 33% (IPCA), e a inflação oficial janeiro/dezembro de 1995 ainda foi superior a 20%. Mesmo assim, taxas no novo patamar não se comparam com os números doidos pré-junho de 1994. Basta dizer que a inflação do IGP nos últimos 12 meses encerrados em junho de 1994 fora de incríveis 5.153% e que a taxa mensal em junho de 1994 alcançou quase 47%, o que, anualizado, corresponde a alguma coisa em torno de 10.000%! Nos

altos e baixos que se seguiram, houve progressos contínuos entre 1995 e 1998 e problemas depois, com os picos de 1999 (8,9%), 2002 (12,5%) e 2015 (10,7%), até o patamar atual de variação do IPCA, na faixa, *grosso modo*, de 2% a 4%, nos últimos anos — taxa medida em 12 meses, vale lembrar...



Também no campo dos juros houve progressos enormes (Gráfico 1.2). O fenômeno das altas taxas de juros reais remonta a 1991, quando, no contexto de uma corrida especulativa contra a moeda e de uma aceleração inflacionária forte, o Banco Central adotou uma taxa nominal de juros que não deixasse dúvidas de que geraria um rendimento real extremamente positivo para o investidor. A política se acentuou em 1994 como parte do *script* para o êxito inicial de um plano de estabilização e se manteve por mais de 20 anos, ainda que com uma tendência histórica a baixa. Nos 20 anos entre 1995/2014, a taxa real SELIC, com a taxa nominal deflacionada pelo IPCA, foi de impressionantes 10% a.a. Se computada por períodos de governo, ela evoluiu de 16% a.a. nos oito anos de FHC para 8% a.a. nos oito anos de Lula e para 4% a.a. na média de Dilma/Temer. Recentemente — claro que em parte em função do contexto internacional de juros baixos —, a SELIC real tem se situado em torno de 0% a 1%, aproximadamente, algo praticamente inacreditável há apenas poucos anos.