



POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, AJUSTES FISCAIS OU DIREITOS SOCIAIS: para onde aponta o Novo Arcabouço Fiscal brasileiro?

Entrevista Especial com a Professora Dra. Elaine Rossetti Behring¹
Entrevistadora: Professora Dra. Franci Gomes Cardoso²

DOI: <https://doi.org/10.18764/2178-2865v29n2.2025.41>

Entrevistadora: O Arcabouço Fiscal atinge as despesas primárias do Orçamento da União, que incluem, por exemplo, investimentos na educação, saúde, programas sociais, infraestrutura, benefícios previdenciários, que somente podem crescer 2,5% de um ano para o outro, mesmo que a arrecadação da União cresça acima desse índice. Por outro lado, essa política não atinge o pagamento de juros e amortizações da dívida pública que, somente em 2024, retirou 1,997 trilhão de recursos públicos (42,96% do orçamento). Na sua visão, o Arcabouço Fiscal cria, conforme a própria medida aponta, as condições adequadas ao crescimento socioeconômico do país?

Elaine Behring: Antes de comentar o Novo Arcabouço Fiscal (NAF), implementado pelo Governo Lula, em sua terceira gestão a partir de 2024, gostaria de caracterizar o ambiente de políticas econômicas e fiscais no Brasil no contexto da redemocratização, pois estou convencida de que este é mais um capítulo de uma longa novela. Só que aqui não temos ficção, mas vida real e de viés, no que diz respeito aos interesses das majorias, da classe trabalhadora brasileira.

Venho caracterizando que desde o Plano Real, mais especialmente desde o Acordo com o FMI de 1999 – que instaura o mecanismo do superávit primário –, passando pelo documento orientador de todo

¹ Assistente Social. Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2002). Pós doutorado em Sociologia e Ciência Política na Universidade de Paris VIII, CRESPPA – CSU. Professora Titular da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), no Departamento de Política Social da Faculdade de Serviço Social. Coordena o Grupo de Estudos e Pesquisas do Orçamento Público e da Seguridade Social (GOPSS), que faz parte do Centro de Estudos Octavio Ianni (CEOI), onde é vice-líder. É pesquisadora PQ A do CNPq.

² Assistente Social. Doutora em Serviço Social: Políticas Sociais e Movimentos Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1994). Pós-doutorado em Serviço Social no Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (2013). É professora aposentada vinculada ao Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas (mestrado e doutorado) na Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Professora visitante junto à Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) durante dois anos, no período 1997/1998.

este período – o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE/MARE, 1995), de Fernando Henrique Cardoso e Bresser Pereira, que pude analisar detidamente no livro *Brasil em Contrarreforma* (Behring, 2003), vivemos sob o tacão de um *ajuste fiscal permanente*, com implicações contrarreformistas em múltiplas dimensões: os direitos previstos na Constituição de 1988, e a capacidade do Estado brasileiro em implementá-los; sobre os trabalhadores do serviço público sempre responsabilizados e penalizados em todo esse período; precarização de equipamentos públicos, etc. (Behring, 2021). Os mecanismos do ajuste atingem todos os entes federativos, já que o saldo positivo primário ou superávit primário deve ser produzido por todos, ainda que a União assuma a maior parte da responsabilidade. Desde então, temos rígidas e draconianas regras fiscais para atender aos requisitos de uma suposta e naturalizada “austeridade” fiscal, justificada em nome do fim da “gastança” do Estado instituída por uma Constituição tida como perdulária; e em nome do controle da dívida pública, cujo crescimento é atribuído ao excesso de Estado que se financia pelo endividamento, segundo a cartilha neoliberal. Segundo esta cantilena de décadas, temos uma crise do e no Estado, e não um capitalismo em crise e decadência. Daí decorre a pressão sobre o fundo público, desde a formação das receitas (tributação, taxas) até a alocação dos recursos (orçamento público).

Foram criados mecanismos de ajuste fiscal que têm relação com a correlação de forças e a conjuntura, mas com momentos de recrudescimento, a exemplo das medidas após o golpe de Estado de novo tipo de 2016. Assim, no momento inaugural do ajuste, instaura-se: o superávit primário; o Fundo Social de Emergência (FSE) que depois se tornará a Desvinculação de Receitas da União (DRU), desvinculando 20% de impostos e contribuições para aportar recursos no pagamento de juros encargos e amortizações da dívida – o que cresceu para 30% após 2016 (EC 95); e a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), que estabelece o cumprimento de metas fiscais previstas no ciclo orçamentário, subscreve o superávit primário, mas não estabelece qualquer mecanismo de controle dos gastos financeiros, diga-se, da remuneração dos credores da dívida pública. Aqui, portanto, reside um forte elemento ficcional do discurso da austeridade: controla-se os gastos primários enquanto se remunera os credores da dívida pública, que cresce vertiginosamente em função de taxas de juros altas praticadas ao longo de décadas (e ainda mais hoje), e assim mantidas para supostamente “combater a inflação”. Como os dados largamente demonstram, a dívida permaneceu crescendo mesmo com a sangria do orçamento da União ano a ano, pelo pagamento de juros, encargos e amortizações. Os governos de diferentes matizes político-ideológicos implementaram essa dinâmica, realizando sua gestão/administração.

O NAF é fundamentalmente uma política fiscal que repõe a lógica anteriormente apontada, com particularidades e deixando no passado recente o aventureirismo inédito e espantoso

da Emenda Constitucional 95 (PEC da morte ou do fim do mundo) aprovada em 2016, que congelava por vinte anos os gastos primários e praticamente inviabilizava o Estado brasileiro. Para enfrentar a pandemia – mesmo que de forma rebaixada, negacionista, inaceitável e letal – criou-se um orçamento de guerra que já colocava em xeque a EC 95. Com a derrota eleitoral da extrema-direita neofascista e ultraneoliberal em 2022, já no contexto da transição para o governo Lula se instalar em 2023, inicia-se uma grande negociação diante da evidência de que a EC 95 tinha “subido no telhado”. Uma das exigências da PEC de Transição foi de que o novo governo propusesse uma âncora fiscal. Daí vem o NAF, que entrou em vigor em 2024, sempre com a justificativa de controlar a dívida pública e a inflação. A grande imprensa e o empresariado reagiram com uma espécie de ar blasé, aguardando cortes de gastos e não se dispondo a pagar a conta com apoio do Congresso, e com ameaças de cortar direitos – a previdência social e o BPC sempre na mira das tesouras ultraneoliberais. O mercado financeiro regamente remunerado e feliz com a permanência de Campos Neto, no Banco Central para sabotar o governo, não reagiu mal.

O que é o NAF? A âncora fiscal indica um cenário fixo e restritivo de crescimento do gasto público, rebaixado e insuficiente entre 0,6 e 2,5% do crescimento da receita (sobre 70% deste), inclusive frente ao que ocorreu nos governos Lula 1 e 2, quando, mesmo com o ajuste e o superávit primário, houve um crescimento do gasto primário em média de 4%. A única possibilidade de respiração seria o crescimento do gasto público se aproximar da meta de 2,5%, mas ainda assim isso estaria abaixo dos períodos anteriores. Nesse contexto, caso a aposta arriscada no crescimento da receita e da economia não se concretizasse nos patamares esperados, a consequência seria o subfinanciamento ou desfinanciamento de políticas públicas, contrarreformas, ataques aos pisos da saúde e educação, e ao funcionalismo, via contrarreforma administrativa. Desde então, o governo vem, com algum sucesso, buscando mudanças tributárias para ampliar as receitas e não ter que cortar despesas, a exemplo de taxar o cassino das BETs, instituições financeiras, IOF e similares. Na reforma tributária aprovada no início do governo, se foi interessante incluir jatinhos, lanchas e outros bens de luxo similares na taxação, a inexistência da regulamentação do imposto sobre as grandes fortunas é quase um crime num dos países mais desiguais do mundo, bem como sobre dividendos de acionistas. Essas mudanças teriam de fato um impacto significativo e até redistributivo, mas esbarraram num Congresso Nacional hegemonizado por forças contrárias e dispostas a hostilizar o governo e aprovar horrores como a PEC da Bandidagem, em 2025, da qual tiveram que recuar pela pressão das ruas.

Salta aos olhos, portanto, que o “antidepressivo” para o mercado “nervoso” frente ao governo Lula, de frente amplíssima, diga-se, o Novo Arcabouço Fiscal é, de fato, mais flexível que a aventura irresponsável e golpista do teto de gastos. No entanto, mantém o país nos trilhos do ajuste

fiscal, com metas de déficit zero e de retomada gradual do superávit primário, em novos termos e com apostas arriscadas e dependentes de um Congresso reacionário. Os juros praticados em torno de 15% ao ano fazem com que a sangria do orçamento público permaneça, e o NAF pouco incida na diminuição do gasto financeiro em patamares altíssimos, tal como revela o dado da Auditoria Cidadã da Dívida, exposto na pergunta. Mesmo que existam metodologias distintas de cálculo do peso da dívida no orçamento público (com ou sem o refinanciamento), é fato que a grande gambiarra de recursos e primeiro item de gastos, é o pagamento intocável de juros, encargos e amortizações da dívida. E o NAF não desata este nó górdio, mais uma vez privilegiando a “fantasmagoria” do capital fictício. Nessa correlação política de forças difícil, num terreno instável e movediço, e com contenção draconiana do gasto público primário, e ainda sob ataque do imperialismo estadunidense, é difícil que o NAF impulse um efetivo crescimento econômico, ademais pífio neste capitalismo em crise e decadente das últimas décadas, não só no Brasil. Diria que seu objetivo principal sequer é esse. Trata-se centralmente de assegurar governabilidade, sinalizando ao mercado financeiro que há controle de “riscos” de *default* (calote, inadimplência). Nesse ambiente, o Brasil tem conseguido até um razoável desempenho do PIB sob o Governo Lula, mas a um custo interno dilacerante: recrudescimento das condições de vida e trabalho da classe trabalhadora – lembrando aqui que a contrarreforma trabalhista (2017) não foi revertida, bem como a da previdência (2019); precarização dos equipamentos e políticas públicas, que vem sendo subfinanciadas ou mesmo desfinanciadas, como é caso das universidades e da ciência e tecnologia no país; e um desempenho essencialmente fundado num padrão de reprodução do capitalismo com base em commodities – agro exportador e minerador - com consequências terríveis humanas e ambientais, a exemplo de Brumadinho, Mariana e das queimadas para instaurar a agroindústria e pastagens, inclusive na floresta Amazônica. E se renovam sempre ameaças de mais contrarreformas.

Entrevistadora: A política de aumento do salário-mínimo anual, conforme o Arcabouço Fiscal, está limitada a um crescimento real do salário a 2,5% acima da inflação (medida pelo INPC), mesmo que o crescimento do PIB dos anos anteriores seja maior do que esse índice. Conforme o Dieese, para se manter uma família de 4 pessoas, com despesas básicas, seria necessário um salário-mínimo de R\$ 7.147,91(sete mil cento e quarenta e sete reais e noventa e um centavos), quase 5 vezes o valor do salário-mínimo vigente, de R\$ 1.518,00(um mil quinhentos e dezoito reais). Aproximadamente 52% dos trabalhadores brasileiros ganham até um salário-mínimo/mês, conforme pesquisa da FiscalData, divulgada em agosto/2025, pela Folha de São Paulo. Qual a sua análise sobre os impactos desse limite, imposto pelo Arcabouço Fiscal, para a vida da classe trabalhadora brasileira?

Elaine Behring: Do ponto de vista das contas públicas, a contenção do aumento do valor do salário-mínimo tem uma incidência direta no resultado primário do governo, considerando que o salário-mínimo é um parâmetro para os benefícios sociais, um indexador. Os valores e aumentos dos benefícios previdenciários (aposentadorias, pensões, acidentes de trabalho etc.) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC), que não é contributivo, estão constitucionalmente ligados ao salário-mínimo. Pelo desejo da agenda ultraneoliberal e seu inesgotável saco de maldades, mesmo com esse valor irrisório, o salário-mínimo já teria deixado de ser esse indexador, passando o governo de plantão e o Congresso a definir valores e índices, de preferência abaixo do mínimo, sempre sob o mantra do controle das contas públicas, ao que se agrega o denunciismo de fraudes por parte dos e das beneficiários/as, e uma ética do trabalho num mundo em que não há emprego para todos e todas. É bom lembrar que a grande maioria destas milhões de pessoas recebe entre um e três salários-mínimos, o que nos faz perceber o quão criminoso seria desvincular os benefícios deste parâmetro. Teríamos: famílias ainda mais empobrecidas e endividadas; prefeituras com menos condições de tributação e prestação de serviços, já que essa renda tem sido decisiva para pequenas cidades; dentre um grande rol de consequências que não caberiam nessa entrevista. Precisamos estar atentas a este discurso da desvinculação, que sempre retorna quando a pauta fiscalista ganha força. Se o objetivo da economia do país está fundamentalmente voltado para os interesses de minorias brancas e endinheiradas, que se apropriam do fundo público e não querem renunciar a nada – temos uma burguesia predadora, antinacional, anti-pública, antidemocrática, e subordinada ao imperialismo, lamentavelmente -, vale manter o salário-mínimo nesses patamares indignos, para assegurar o pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida pública e alimentar o negócio dos papéis e de dinheiro, bem como destinar o fundo público para suporte ao capital com a construção de suas infraestruturas, fornecimento de crédito, salvamento de empresas e bancos em falência, dentre outras possibilidades.

Para a vida cotidiana da classe trabalhadora, com esse valor irrisório do salário-mínimo e contenção do gasto primário para os direitos sociais, o impacto é a pauperização absoluta e relativa de grandes contingentes, empobrecimento e endividamento dos “remediados”, aumento da violência endêmica, destacadamente em territórios segregados onde parte da juventude sem perspectivas adere ao “capitalismo criminal” e é duramente reprimida por uma política de segurança pública mórbida (a exemplo do que vimos na chacina da Penha, em 28 de outubro de 2025, a mais letal do Rio de Janeiro e do país), e um “corre” cotidiano pela sobrevivência diária no capitalismo dependente, como temos visto. Essa condição foi evidentemente incentivada pela contrarreforma trabalhista de 2017, não revertida pelo atual governo. E quando falamos da classe trabalhadora, é bom lembrar que ela é diversa, sendo os setores mais atingidos, negros e mulheres, e dentre eles, as mulheres negras. Todos

os indicadores sociais apontam nessa direção: de manutenção do racismo estrutural e do patriarcado, corroborado por esse parâmetro rebaixado. Clovis Moura nos alerta em sua obra, de que na sequência da abolição da escravização no Brasil, e com a Lei de Terras de 1850, dentre outras determinações, tivemos o que ele chama de barragem do povo preto ao acesso ao mercado de trabalho, às terras, à vida digna. Esse processo é mais atual do que nunca: é uma marca estrutural da formação social brasileira que permanece. Quem se beneficia dessas condições são os donos dos meios de produção, empregadores que expressam as várias personas do capital (industrial, comercial, financeiro, proprietários de terras), que ao encontrar uma classe trabalhadora ofertada a tão baixo custo, sem direitos, e disponível em abundância, superexplora a sua força de trabalho, como nos ensinam Rui Mauro Marini e outros importantes autores da Teoria Marxista da Dependência. Assim, nossa burguesia dependente compensa a desigualdade dos termos de troca no mercado mundial e auferir seus lucros, vivendo sua vida de luxo.

Portanto, ainda que os governos de coalizão de classe tenham de fato feito alguma recomposição do valor do salário-mínimo, ela tem sido insuficiente e irrisória, frente às necessidades reais e condições de vida das e dos trabalhadores. E esse parâmetro continua sendo útil para realizar o ajuste fiscal, contendo o crescimento da folha de benefícios previdenciária e assistencial – mesmo o Programa Bolsa Família tem o salário-mínimo como referência para critérios de elegibilidade. No mesmo passo, favorece as condições de oferta da força de trabalho por valores também irrisórios, considerando a imensa superpopulação relativa no Brasil e a fragilidade das políticas sociais em garantir direitos, quando o ajuste não permite a expansão de seu escopo.

Entrevistadora: O aumento do IOF foi uma forma do governo federal garantir a meta do Arcabouço Fiscal, prevendo uma arrecadação extra, em média, de R\$ 30 bilhões. Apesar de atingir investidores estrangeiros e nacionais bem como operações de câmbio, quem será mais atingido com o aumento do IOF é a população, de menor renda, pois incidirá sobre o crédito rotativo, empréstimos pessoais e consignados, implicando maior endividamento e redução do poder de compra, além de afetar as pequenas empresas que optam pelo Simples Nacional. Como o arcabouço fiscal limita investimentos sociais, mesmo com o aumento de arrecadação, não garantirá investimentos nas áreas sociais. Em sua análise, essa medida retira dos ricos e beneficia aos pobres, ou é apenas uma forma de garantir a meta do arcabouço fiscal?

Elaine Behring: Como disse inicialmente, para garantir as metas do NAF houve uma aposta no aumento das receitas. Dentre elas o IOF despontou como uma alternativa, inclusive diante da isenção do IR na faixa até R\$5.000,00 e redução entre R\$5.000,00 e R\$7.500,00, em debate final num

Congresso que assumiu essa pauta após a pressão do Plebiscito Popular – com mais de 2 milhões de votos -, das redes e das ruas. Penso que essa é uma medida que atingiu em 2025 principalmente a parte de cima da pirâmide social brasileira, pois com um pequeno aumento de alíquotas, incidiu sobre remessas de recursos para o exterior para contas de brasileiros, compras no exterior via cartões de crédito, compras de moeda estrangeira, empréstimos externos de curto prazo, planos privados de previdência com aporte mensais superiores a R\$50 mil reais e seguradoras. Os empréstimos pessoais não foram atingidos pelas mudanças. Empréstimos para empresas foram taxados e do Simples também o foram, mas com alíquotas menores. Quanto às transferências para aplicação de fundos no exterior, seria importantíssimo que fossem taxadas, mas o governo recuou diante da pressão parlamentar. O rotativo do cartão de crédito, vale dizer, é atingido pela absurda taxa de juros praticada pelo Banco Central e não pelo IOF, a não ser que sejam compras no exterior. Há uma forte disputa no Congresso sobre esse tema do IOF, pois que a oposição parlamentar majoritária age para que o governo descumpra as metas fiscais, buscando criar um ambiente golpista e de alegação de crime de responsabilidade, como o que tivemos entre 2014 e 2016. A Câmara praticamente derrubou a Medida Provisória que regulava o IOF em outubro de 2025, deixando-a caducar.

Por outro lado, se é importante e justo do ponto de vista fiscal instituir fontes de receita sobre essas operações, sabemos que no atacado as metas fiscais são prejudiciais para a classe trabalhadora, já que esses recursos não serão necessariamente alocados para os direitos e sim para as “obrigações” da dívida. Esse é um tema em que a contradição do atual governo salta aos olhos de forma trágica, já que revela a dinâmica perversa que envolve a formação de receita e a alocação do fundo público.

Entrevistadora: A diretoria executiva do Fundo Monetário Internacional (FMI) elogiou o Arcabouço Fiscal do governo federal, visto pelo órgão como uma ação para melhorar a sustentabilidade da dívida e ter um gasto público mais eficiente. O Ministro da Fazenda, Fernando Haddad, afirmou que o governo está comprometido com a adoção de medidas para um ajuste fiscal de alta qualidade, em posicionamento enviado ao comitê do Fundo Monetário Internacional (FMI). “O novo arcabouço fiscal tem servido bem ao País, abrindo espaço para gastos sociais prioritários, garantindo a sustentabilidade da dívida a longo prazo”, escreveu Haddad, conforme reportagem do InfoMoney.

Em sua avaliação, com essas políticas de austeridade fiscal elogiadas pelo FMI e defendidas pelo ministro Haddad, como no caso do Arcabouço Fiscal, avançaremos nos direitos sociais?

Elaine Behring: Sobre o discurso do FMI, ele não é nada surpreendente, já que a figura do superávit primário é uma criatura de seus acordos com países dependentes. No caso brasileiro, nosso último

acordo assinado é de 1999, no qual surge essa exigência de cortar recursos primários para mostrar aos credores que temos capacidade de pagamento da dívida. Nem precisamos assinar outros acordos, já que vimos atendendo há décadas a essa exigência, e quando não o fizemos - em 2014 e 2015 -, a reação burguesa foi implacável e golpista, seguida da inflexão destrutiva da EC 95.

O NAF se orienta pela lógica do ajuste fiscal permanente, diga-se, produzir superávit primário ao longo do tempo a partir de uma série de parâmetros inteligentemente articulados e apostando no aumento das receitas. Mas é preciso discordar de Haddad, excessivamente empolgado com sua própria criação de engenharia econômica. Com a taxa de juros estratosférica de 15% (SELIC), não há possibilidade de “dívida sustentável”: pelo contrário, temos a sangria de recursos para o pagamento dos juros, encargos e amortizações ano a ano, e ainda há os mecanismos de rolagem que vão impactar o orçamento público a médio e longo prazos. De forma que o NAF não consegue efetivamente produzir um salto nos gastos e investimentos prioritários, como ele afirma. Nossos estudos do Orçamento da União (OGU), por meio da Plataforma Siga Brasil e com dados deflacionados pelo IPCA, no Grupo de Estudos do Orçamento Público e da Seguridade Social (GOPSS/UERJ), mostram a tendência de que houve em 2023 uma pequena recuperação do aporte de recursos em várias rubricas – políticas de seguridade social, educação, cultura etc. Contudo, revelam flagrantemente que o padrão de financiamento público não voltou ao nível de alocação de recursos de antes de 2019, diga-se de antes do Governo do inominável e inelegível. Isso é muito sério e os impactos são visíveis. Por dentro da gestão previdenciária, por exemplo, temos observado mecanismos internos que dificultam efetivamente acessos aos direitos; verificamos ainda uma cultura de auditoria permanente, visando tirar do sistema os que supostamente não têm direito, desencadeando práticas constrangedoras. Temos visto as universidades à míngua para custeio, endividadas com contas cotidianas. Há políticas de cobertor curto para financiamento da pesquisa científica. E dentro dessa lógica, também opera a contrarreforma administrativa – PEC 32/2020 -, que vai precarizar e, portanto, visa diminuir custos do Estado com seus trabalhadores, somando-se à lógica do ajuste fiscal permanente.

Tudo isso seria desnecessário se a lógica operante fosse outra, ou seja, admitindo-se que temos recursos disponíveis, mas eles são drenados para os super ricos, via titularização da dívida pública, uma dívida que precisa ser auditada e submetida ao crivo democrático, pois que já está paga ou parte dela é odiosa, oriunda de “tenebrosas transações” antidemocráticas. Enquanto os gastos financeiros permanecerem intocáveis, teremos um quadro de pressão sobre os gastos primários. Esse dreno permanente é acompanhado de outros: o histórico não-pagamento das contribuições previdenciárias pelo empresariado; as isenções fiscais que favorecem privilégios e retiram do

orçamento um volume bilionário de recursos; a baixa tributação da concentração de propriedade da terra e em áreas urbanas. Ou seja, constatamos a timidez das políticas de aumento das receitas e que atinjam efetivamente os privilégios dos ricos e super ricos.

Por outro lado, é sempre bom lembrar que o fundo público se constitui como um compósito de mais-valia socialmente produzida e de trabalho necessário (Behring, 2021), e que vem se sustentando de forma regressiva sobre o fundo de reprodução dos trabalhadores – os salários, inclusive o mínimo – na medida em que a tributação indireta sobre o consumo prevalece, e que não retorna para eles de forma consistente em equipamentos públicos (a tarifa zero no transporte público seria um retorno importante) e políticas sociais. Precisamos defender a tributação progressiva e direta para conter as expropriações de direitos e melhorar a vida das maiorias. E ter uma agenda soberana quanto à questão da dívida pública.