Resenha **econômica** de 2022

O ano começou lento e hesitante, misturando férias, chuvas torrenciais e muitas dúvidas sobre o retorno ao trabalho presencial diante da impressionante disseminação da variante *ômicron*, justo quando todos se preparavam para dar por encerrada a pandemia.

Dois mil e vinte dois começava tropeçando e em ritmo muito diferente do previsto. Logo a seguir, o inesperado se amplia quando o prefeito do Rio de Janeiro, Eduardo Paes, se viu forçado a adiar os desfiles de escola de samba para os feriados de abril, como se passou em várias outras cidades. E mais ainda quando a Rússia, nos dias em que o país estaria distraído pelo Carnaval, invadiu a Ucrânia. Os preços do petróleo explodiram, assim como os de algumas *commodities* importantes para o Brasil, criando pressões inflacionárias mundo afora, adicionais às que tinham que ver com a Covid.

Os impactos confundiram os analistas brasileiros. Apesar de evocar os choques do petróleo de décadas passadas, bem como os velhos fantasmas da "vulnerabilidade externa", nada se passou nesse terreno. Não se observaram os melodramas habituais referentes ao balanço de pagamentos, sobre o qual pouco se ouviu durante o ano, com exceção de uma ou outra alusão aos fertilizantes.

Em país autossuficiente em petróleo, o problema foi com os preços locais. Uma grande e inconclusiva discussão teve lugar, e tomou boa parte do ano, sobre como "abrasileirar os preços dos combustíveis", abatendo vários presidentes da Petrobras. Antes de Caio Paes de Andrade, o ocupante do cargo no fim de 2022, a Petrobras teve quatro presidentes, no decorrer da administração Jair Bolsonaro.

Dois mil e vinte e dois era mais do que simplesmente um ano eleitoral, pois abrigou a mais contenciosa e tensa de todas as eleições que o país teve desde a redemocratização, o mesmo valendo, também, para as suas implicações fiscais. Em nenhuma outra eleição (direta) para Presidente, inclusive na de 1989, a própria Democracia esteve em questão ou foi necessário passar uma Emenda Constitucional para ajustar a Lei Orçamentária para o primeiro exercício do presidente eleito.

Foi um ano muito complexo em cada um de seus compartimentos, ainda bem que terminou em paz, ou quase. O país teve de enfrentar desafios econômicos e administrativos muito singulares ao mesmo tempo em que debatia seu futuro político. O risco de descontrole inflacionário e a ameaça de que o país poderia sofrer um retrocesso democrático estiveram presentes em vários momentos ao longo de 2022.

E assim foi uma feliz coincidência que as eleições de 2022 tenham sido as primeiras na vigência de uma nova lei (complementar) que reforçava a independência do Banco Central, sancionada logo antes (Lei Complementar n. 179, de 24 de fevereiro de 2021).

A Covid, a Ucrânia e o noticiário sobre a Argentina traziam a inflação para o centro dos debates logo no começo do ano. A LC179, entretanto, parecia indicar que o país estava vacinado contra a "velha senhora", a despeito da notícia sobre o IPCA de dezembro de 2021, oficialmente estabelecendo um estouro da meta de inflação para o ano.

Para os 12 meses de 2021, o IPCA acumulou 10,06% da variação, para uma meta (limite superior) de 5,25%, já considerando a faixa de tolerância de 1,5% (a meta era de 3,75% com 1,5% de intervalo). Na verdade, já em agosto de 2021, quando o IPCA variou 0,87%, o pior agosto desde 2000, o acumulado para o ano do IPCA já tinha alcançado 5,67%, superando a meta antes de começar o quarto trimestre do ano.

O presidente do Banco Central teve de escrever uma "carta aberta" ao ministro da Economia, com data de 11 de janeiro, com explicações sobre o "descumprimento" e "providências para assegurar o retorno da inflação aos limites estabelecidos" conforme determinado pelo Decreto 3.088/99 (Art. 4, §único)[1]. Começava, assim, "desafiador", para usar o anglicismo que se espalhou de forma virótica na linguagem do mercado financeiro, o enredo da política monetária em 2022. Era a primeira "carta aberta" de presidente do Banco Central com mandato fixo que falhou em cumprir a meta.

1.Mais sobre a carta em Gustavo H. B. Franco "Um rascunho da carta" em O Estado de São Paulo de 30/01/2022

Não houve dúvida: o rito trouxe mais visibilidade ao assunto, o que resultou em facilitar o trabalho da Autoridade Monetária, inclusive porque representou um teste prático do "reforço" no arcabouço anti-inflacionário criado pela LC179.

Depois de diversos aumentos na taxa SELIC iniciados na reunião de março de 2021, o COPOM fez em fevereiro de 2022 a primeira de suas oito reuniões desse ano, elevando a taxa para 10,75%. Nas duas reuniões que se seguiram, vieram novos aumentos de 1%, e nas duas posteriores os aumentos foram de 0,5%, ao final chegando a 13,75% na reunião de 3 de agosto.

Os juros subiram de elevador em 2022, enquanto a inflação ia cedendo, ainda que lentamente, mas sem maiores percalços na atividade econômica, que seguiu respondendo positivamente ao arrefecimento da Covid-19.

Para o ano de 2022, a meta para a inflação tinha sido fixada em 3,5%, com intervalos de tolerância mantidos em 1,5%, ou seja, a "banda" de resultados aceitáveis para a inflação de 2022, medida pelo IPCA, tinha como limites 2% e 5%. Para o acumulado até maio, o IPCA já registrava 4,78% de variação, fazendo crer que a meta seria perdida "matematicamente" (como se fala no futebol) em junho, como de fato se passou: o IPCA variou 0,67% no mês de junho, elevando, assim, o acumulado do ano para 5,49%.

O presidente do Banco Central terá que escrever outra "carta aberta" ao Ministro da Economia, a segunda, em dois anos consecutivos de descumprimento da meta, e a sexta vez que a meta foi ultrapassada pala variação anual do IPCA desde a criação da sistemática de metas para a inflação em 1999.

Entretanto, e paradoxalmente, não se estabeleceu a percepção de descontrole.

Não houve desestabilização de expectativas, ou "desancoragem", como se fala no sofisticado idioma com que o Banco Central se comunica com o mercado. Considerando a temperatura dos sentimentos eleitorais, era um enorme progresso que o Banco Central tenha conseguido manter-se fiel à sua missão. Tudo parecia muito novo e perigoso, seja pelo desafio – a volta da inflação no contexto de uma eleição extremamente polarizada –, seja pelo "teste", então em pleno andamento, da ideia de "Banco Central independente", ou pelo menos "um pouco mais independente".

Se a inflação saísse de controle, seria difícil evitar algum retrocesso no assunto da independência da instituição. Felizmente, não foi o caso.

O Banco Central parecia, de fato, em controle da situação em agosto quando o IBGE fez os seus anúncios do mês: a variação do IPCA de julho foi negativa, ou seja, era uma deflação de 0,67%, e também a variação do IPCA-15 (que é o mesmo índice com a coleta 15 dias adiantada, portanto de 15 a 15 do mês de competência) de agosto, também negativa, de exatos -0,73%, variação muito parecida com a do IGPM de agosto (-0,70%) cujo período de coleta também é "adiantado" (de 20 a 20 do mês de competência).

Refletindo essas leituras favoráveis, noves fora as sazonalidades, as expectativas, conforme mapeadas pela pesquisa FOCUS, claramente convergiam não tanto para 2022, que já estava perdido, mas para os anos subsequentes. Era favorável a opinião de especialistas sobre a política macroeconômica para além do tumulto eleitoral de 2022 e do rescaldo da Covid-19.

Segundo a pesquisa, naquele momento, a expectativa para a variação do IPCA para o ano completo de 2022 era de 6,70%, sabidamente acima da meta, mas, para 2023, a mediana das expectativas (leitura de 26 de agosto, com publicação em 29 de agosto) para a inflação pelo IPCA era de 5,34%, pouca coisa acima da meta de 4,75% (no limite superior). Para 2024 esperava-se, inclusive, 3,41% para uma meta de 4,50%.

Parecia evidente naquele momento que o Banco Central tinha tido sucesso em domar a inflação num ano difícil, assim demonstrando com clareza a utilidade da alteração legal que lhe proporcionou mais independência. Era um ganho institucional inequívoco, uma vitória conceitual e prática de imenso valor obtida num ano especialmente complexo.

Teria essa pequena (porém decisiva) alteração na governança da moeda, contribuído para a interrupção da escalada inflacionária? Teria o COPOM tomado as mesmas decisões que tomou em um cenário contrafactual na ausência das proteções criadas pela LC179?

O fato é que as novidades trazidas pela LC179 (alterações nos objetivos do Banco Central e os mandatos não coincidentes (com os do Presidente da República) para os dirigentes da instituição), num primeiro olhar ao menos, não pareciam tão importantes e impactantes.

Segundo ficou estabelecido pela LC179, e tendo em vista alterações de pessoal havidas no intervalo: (i) dois membros da atual diretoria do Banco Central ficarão em seus cargos até fevereiro de 2023 (diretores de fiscalização e de política monetária); (ii) dois outros membros até dezembro de 2023 (relacionamento e de assuntos internacionais); (iii) três outros dirigentes, incluindo o presidente (além dos diretores de administração e de regulação), até dezembro de 2024, e (iv) dois outros diretores até dezembro de 2025 (de organização do sistema financeiro e de política econômica).

Apurando o índice de independência do Banco Central conforme o paradigma internacional, o índice desenvolvido por Alex Cukierman[2], o avanço no grau de independência estabelecido pela LC179 não teria sido tão importante. O índice teria passado de 0,4 (cálculo para 2013) para 0,53, o que colocaria o Banco Central dentro da média internacional para economias emergentes, nada mais do que isso.

Como esperar que o Banco Central assim modificado pudesse se comportar de maneira muito diferente?

O fato é que o impacto da medida parece ter sido bastante mais significativo do que se poderia prever, ao menos esta é a impressão de boa parte dos observadores especializados, ainda no aguardo de uma benção confirmatória de natureza econométrica.

Nunca vamos saber com certeza, só é certo que vai haver debate sobre a importância relativa na vitória contra a inflação em 2022 do remédio convencional (a política monetária *vis-à-vis* a combinação de redução no preço internacional do petróleo com redução *ad hoc* do ICMS sobre combustíveis).

No mundo inteiro, a resposta ao surto inflacionário pós-Covid veio principalmente pelo caminho convencional, através da política monetária, e pela interrupção de mecanismos excepcionais de crédito. É claro que o grosso da tarefa de controlar a inflação pertence aos bancos centrais, mas os governos costumam sempre promover alguma medida *ad hoc* com vistas a sinalizar que estão fazendo "alguma coisa", e o ideal é que seja pura perfumaria.

Com efeito, é mais comum nesses casos que os governos tomem apenas medidas cosméticas, ou de efeitos limitados, pois sempre ouvirão de seus economistas que o equilíbrio fiscal é a melhor contribuição que os governos podem dar ao combate à inflação, que a inflação é uma doença da moeda e que é sempre melhor deixar que o Guardião da Moeda cuide do assunto – coisa que os políticos detestam ouvir.

Mas há todo o tipo de político, e de economista, e o risco será sempre o de uma heterodoxia, um congelamento (controle) de preços, total ou parcial, ou alguma loucura que vai piorar as coisas. Mesmo no Hemisfério Norte se falou em controle de preços em 2022: a demanda por soluções mágicas é uma doença global, bem como a contrariedade populista genericamente com "experts" e especificamente com a medicina convencional (sobretudo em economia).

Porissomesmoaperfumariaésemprebem-vinda,esua função social é nada menos que essencial, pois ocupa o espaço que poderia ser utilizado pela insanidade.

2.O índice originalmente desenvolvido por Alex Cukierman em 1992 (em A. Cukierman, S. Webb & B. Neyapti "Measuring the Independence of central banks and its effects on policy outcomes" The World Bank Economic Review vol.6, n.3, 1992) foi discutido e calculado para o Brasil em G. H. B. Franco A moeda e a lei: uma história monetária brasileira, 1933-2013, Rio de Janeiro, Editora Zahar, 2017, capítulo 9, seção 9.1.

Os norte-americanos deram um belo exemplo nessa matéria ao passar uma lei em agosto, cuja designação era "*Inflation Reduction Act*" (Lei de Redução da Inflação) que era tudo menos o que o nome dizia. Na verdade, era um aumento de impostos de exatos 437 bilhões de dólares para financiar principalmente programas de combate à mudança climática (ou iniciativas para a "segurança energética", conforme a descrição deles), cujo mérito não se questiona, mas o título do filme (de influência "*woke*") não estava correto, e foi dado para sinalizar que todos gostariam que fosse isso, ainda que todos tenham feito outra coisa[3].

Na sua quinta reunião de 2022, realizada em 20-21 de setembro, o COPOM decidiu manter a taxa Selic em 13,75%, um nível já elevado mas, conforme explicava a ata da reunião, número "compatível com a estratégia de convergência da inflação para o redor da meta ao longo do horizonte relevante".

Quem entendesse que esse "horizonte" fosse o ano-calendário de 2023 teria pouca dúvida sobre essa convergência, ou sobre o sucesso da estratégia de política monetária, ao memos naquele momento. A Autoridade Monetária tinha sido bem-sucedida e agora bastava permanecer estática aguardando o completo efeito de suas ações.

É verdade que muito se ouviu sobre a suposta ineficácia da política monetária diante de choques de oferta, tese que, felizmente, pouca gente levou a sério. Entretanto, a popularidade dos remédios caseiros e "tratamentos precoces" para os temas econômicos mais difíceis nunca cessa de surpreender.

De toda maneira, uma consequência importante da esticada nos juros até os 13,75% era estabelecer o prognóstico de um longo ciclo de baixa a partir do momento em que o COPOM se sentisse mais confortável com o "balanço de riscos", já bem dentro da próxima presidência.

Assim sendo, depois de se atingir um nível bem elevado de juros, diferenciando o Brasil de outros bancos centrais enfrentando situação semelhante, era razoável esperar um gerúndio prolongado de boas notícias – diversas baixas sucessivas dos juros -, o ideal para o primeiro presidente do Banco Central com mandato e que se preparava para o período mais crítico de sua existência, quando teria que conviver com um presidente da República diferente daquele que o nomeou.

Riscos fiscais no Brasil

Seguindo a boa doutrina maquiavélica, o Banco Central deverá demorar o máximo possível com a redução de juros, sendo provável, todavia, que a redução tenha sua primeira prestação ainda no primeiro semestre de 2023, dando início oficial ao ciclo de baixa, a depender, é claro, do que vai se passar no terreno fiscal.

É significativo que a manutenção dos juros reais em níveis muito altos não tenha alterado o tônus positivo dos indicadores de atividade para adiante do primeiro trimestre de 2022. A força desses indicadores, sobretudo os do mercado de trabalho, surpreendeu alguns observadores e parecia sugerir que a redução da inflação, em si, possa ter tido algum impacto expansionista sobre o consumo. Ou que a reabertura da economia (remoção de restrições à mobilidade determinadas pela Covid-19) tinha efeito expansionista maior que o esperado.

Não apenas as eleições transcorreram sem que os níveis de atividade tivessem qualquer influência no processo, mas também os eleitos teriam certa dificuldade em falar de "herança maldita". Não houve nem recessão nem "boom" de consumo de motivação eleitoreira.

É claro que o velho fantasma da herança maldita poderá ser suscitado a propósito de riscos fiscais, que pareciam particularmente delicados, sobretudo em conexão com o orçamento, ao final de 2022. Mas será difícil para o governo eleito se desligar de excessos fiscais que ajudou a patrocinar e que estão consignados na PEC aprovada no final de 2022. Há dúvidas de linguagem mas não de substância: o governo define a iniciativa como a "PEC do bolsa família", mas muitos veículos falam da "PEC do estouro" ou "PEC da gastança".

3. https://www.democrats.senate.gov/imo/media/doc/inflation_reduction_act_one_page_summary.pdf

Sempre é possível aterrorizar as pessoas com os riscos fiscais no Brasil, país onde os sonhos são cronicamente maiores que as possibilidades, e são imensas as tentações no terreno dos gastos e o passado tão incerto quanto o futuro.

Mas o retrospecto fiscal do governo que termina em 2022 não era especialmente ruim tendo em vista a fenomenal recuperação do resultado primário em 2021 (relativamente equilibrado), *vis à vis* 2020, quando o déficit atingiu cerca de 10% do PIB.

Tudo foi excepcional nos assuntos fiscais nos últimos anos, começando pelas primeiras reações à Covid-19, inclusive conforme consignado na própria Carta Magna.

A primeira das emendas constitucionais flexibilizando restrições fiscais em resposta ao desafio trazido pela Covid-19 é a EC 106 de 7 de maio de 2020, cognominada PEC do "orçamento de guerra", trazia explícita uma alusão ao "enfrentamento do contexto da calamidade e de seus efeitos sociais e econômicos, no seu período de duração" (art. 2).

Mais de dois anos adiante, a EC 123, conhecida como a "PEC Kamikaze", de 14 de julho de 2022, trazia menção a "estado de emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos impactos sociais dela decorrentes" (art. 1).

Não era de todo exagerado arguir que toda a segunda metade da presidência Jair Bolsonaro tenha sido tragada por emergências, mas não há dúvida de que tanto a calamidade quanto as emendas constitucionais ficaram banalizadas.

A "PEC Kamikaze" fora inicialmente concebida para acomodar um mecanismo de federalização dos custos de renúncias fiscais de impostos estaduais sobre combustíveis, o que podia perfeitamente caber na capítulo da perfumaria, mas, ao longo de sua tramitação, passou a incluir uma vasto "pacote de bondades", incluindo a continuidade do auxílio emergencial.

É claro que não era próprio para a temporada eleitoral, e contrariava a legislação específica tratando de temas fiscais em época de eleição. Porém, tratava-se de emenda constitucional, e portanto, suas disposições eram praticamente imunes à acusação de ilegalidade e mesmo de inconstitucionalidade.

O Congresso parecia confortável em descobrir que ao fazer PECs não encontrava limites para suas ações. Resta ver onde isso nos levará.

Com efeito, o propósito inicial dessa PEC era o de empreender alguma "resposta" ao choque inflacionário nos preços de derivados do petróleo, tendo em vista a dificuldade em se contornar a regra de paridade de preços praticada pela Petrobras. O enredo era conhecido, o presidente Jair Bolsonaro não era o primeiro a exibir contrariedade com o sistema, inclusive demitindo diversos presidentes da companhia.

A ideia de um "imposto regulatório" sobre combustíveis, destinado a se mover de forma "anticíclica", não era nova, e a experiência da CIDE (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico) sobre combustíveis não tinha sido um bom antecedente. Também não tinha sido boa a experiência de ressarcimento de receita tributária perdida no âmbito da chamada Lei Kandir. Mas o governo achou por bem tentar novamente, numa nova arquitetura, de índole tributária, e por isso mesmo precisou ser feita como PEC, mas o assunto acabou perdendo importância diante das outras "bondades" introduzidas na medida.

A versão afinal votada com sucesso no último dia do mês de junho acoplava ao mecanismo original dispositivos com valor estimado superior a R$ 40 bilhões, compreendendo aumentos no Auxílio Brasil, no vale gás e novos programas para caminhoneiros e taxistas. No plano conceitual, o desconforto com a medida era triplo, pois decorria: (i) da banalização da ideia de "calamidade", (ii) da prática de se fazer políticas econômicas através de Emendas Constitucionais e ainda mais grave (iii) de se fazer medidas fiscais de estímulo durante o período eleitoral.

O fato é que a manobra teve sucesso, tanto que a medida contou com o apoio da oposição: quem seria capaz de votar contra um "pacote de bondades"?

Curiosamente, todavia, a despeito de sua aprovação quase unânime (ressalvado o solitário voto contrário do senador José Serra) e sem "*filibustering*"[4], a emenda constitucional ganhou a alcunha negativa acima referida - "PEC Kamikaze" -, a despeito da aprovação unânime, e passou à História como uma violação consentida das restrições fiscais habitualmente adotadas no último ano de governo.

O fato é que seja pelo resultado primário positivo, ou pelo fato de a razão dívida-PIB não ter crescido como se previu, o ano eleitoral de 2022 não foi o desastre fiscal que se anunciava. Houve mesmo algum ressentimento com o fato de o ministro da Economia não ter sido mais irresponsável na criação de estímulos fiscais da parte do bolsonarismo mais radical, bem como dos aliados do presidente pelo Centrão.

O presidente eleito e seus grupos de transição têm utilizado com moderação a expressão "herança maldita", inclusive porque o governo eleito parece muito empenhado em obter a sua PEC, tal como se passou com a PEC Kamikaze, como se pleiteassem uma reciprocidade.

Nova PEC em discussão

O ano de 2022 termina com surpreendentemente rápida votação e promulgação da "PEC da Transição" ou "PEC da Gastança", os epítetos ainda estão em disputa, como já apontado. É preciso novamente flexibilizar o "teto", vale dizer, os limites fixados pela EC95 de 2016, que já tinham sido esticados um tanto pela "PEC dos precatórios" (EC114/2021), o que não se confunde com a definição de fontes de recursos para as novas despesas.

A nova PEC em discussão no final de 2022, não por acidente, enfrentava desafio bastante semelhante: a necessidade de ampliar o prazo de validade do "teto" e de encontrar novas fontes de recursos orçamentários.

Por várias razões, inclusive além do assunto da PEC, o mês de dezembro parece mais longo que o habitual.

A transição política trouxe ansiedades compráveis com as da Nova República: o relatório do trabalho dos grupos de transição fala em cerca de 1000 pessoas envolvidas em 32 grupos temáticos, servindo como ninhos para futuros ministros e políticas de governo. Há muitos outros simpatizantes a apoiadores do presidente eleito que possuem aspirações, e não estão dando expediente em Brasília, e são poucas as posições a preencher no primeiro escalão.

A taxa de frustração, para pessoas e ideias, tenderá a ser grande. A formação do ministério dificilmente será considerada uma representação adequada da coalizão que elegeu Lula. Na área econômica em particular, os primeiros anúncios têm provocado reações negativas.

O ambiente internacional não está nada bom, e há um velho encantamento em Brasília, que não se deve perder de vista: os responsáveis pela política econômica ficam mais inteligentes quando a conjuntura internacional é favorável. Na presença de nuvens, sempre há mais erros.

Vive-se um clima de parlamentarismo, tendo em vista a difícil construção política que o novo presidente precisa empreender, ainda mais considerando que atual legislatura se despede em 16 de dezembro, quando começa o recesso parlamentar, e é outro o Congresso que retoma os trabalhos legislativos em fevereiro.

Nesse intervalo, o presidente eleito vai formar seu ministério, passar uma PEC essencial para viabilizar um orçamento, formar uma "base" e participar da eleição dos presidentes das duas casas. O assunto da governabilidade tem sido suscitado frequentemente, e preocupa pois foi o principal álibi para o festival de irresponsabilidade fiscal do qual resultou a hiperinflação. Não há dúvida de que esse risco é percebido em Brasília, e que os temores que evoca servem para ordenar os debates fiscais.

4. Prática legislativa comum no ambiente parlamentar estadunidense, aproximadamente equivalente ao que se conhece no Brasil como "obstrução".

A sensação de gastança trazida pela nova PEC tem sido temperada pelo medo das consequências da irresponsabilidade fiscal, a todo momento trazidos pela imprensa. As experiências da hiperinflação, dos congelamentos fracassados, do sucesso do Plano Real, bem como do fracasso da heterodoxia de Dilma Rousseff estão muito claras na mente das pessoas. É tolo colocar a culpa nos mercados financeiros. O cuidado com o tema da responsabilidade fiscal e o temor de uma repetição das heterodoxias do passada não são devaneios de operadores de mercado, mas preocupações muito concretas que vão muito além da Faria Lima.

Sem "posto Ipiranga"

Curioso é que esse tema venha a se colocar através de um atalho: a ideia de que a vitória de Lula resultou de uma coalizão, e que essa multiplicidade de interesses e visões há de se expressar no ministério e em suas prioridades.

É nesse contexto que se dá a escolha do novo ministro da Fazenda.

Compreende-se o abandono tácito e incontroverso do conceito de "Posto Ipiranga", vale dizer, o retorno do desenho clássico dos ministérios econômicos, ou seja, a divisão do atual ministério da Economia em seus componentes anteriores. Foi natural que Lula retroagisse ao desenho original, inclusive para não sobrecarregar o titular e dispor de outros cargos para acomodar aliados e materializar a ideia de coalizão.

Resta ver, todavia, se o novo governo determinará alterações relevantes nos colegiados cruciais para o andamento das políticas macro, notadamente o CMN (Conselho Monetário Nacional) e o COPOM (Comitê de Política Monetária). O primeiro terá de ser alterado, no mínimo para acomodar o ministério do planejamento, que ali teve assento desde o início do Plano Real até a criação do Ministério da Economia por Jair Bolsonaro. Pode haver mais alterações: em seus piores momentos, o CMN chegou a ter mais de 20 membros, parecendo uma câmara setorial da moeda, uma fórmula que contava com a simpatia do petismo.

Como o relatório dos grupos de transição já fala na recriação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico Social - CDES, conhecido como "Conselhão", teme-se que o assembleísmo possa contaminar o CMN desarrumando os delicados mecanismos decisórios da área econômica.

O COPOM é a diretoria do Banco Central em seção especial, aspecto essencial para a independência da instituição. É antiga a ideia de introduzir outros membros nesse colegiado, tornando-o semelhante, por exemplo, ou mesmo idêntico à COMOC (Comissão Técnica da Moeda e do Crédito, órgão do CMN), mas essa ideia nunca prosperou. A COMOC atua como órgão de assessoramento técnico na formulação da política da moeda e do crédito do Brasil e se manifesta previamente sobre assuntos de competência do CMN. Tem nove membros, cinco do Banco Central, que cuida da sua coordenação, o presidente da CVM e mais três secretários do ministério da Economia, que deverão ser dois dos ministérios da Fazenda e do Planejamento, uma vez recriados.

Será problemático se o novo governo mexer no desenho desses colegiados.

É natural que o mercado financeiro, bem como a opinião especializada, reaja com ansiedade ao enfraquecimento e à divisão da área econômica, especialmente no contexto de uma eleição que não tratou de economia e de um governo que começa, inclusive antes da posse, parecendo tirar férias da responsabilidade fiscal e ansioso por estabelecer a sua personalidade.

Não será trivial defender a formação de uma coalizão com o "Centrão", nem misturar quadros técnicos ortodoxos com os economistas do PT. Mas o apelo ao pragmatismo e à empatia serão ingredientes obrigatórios desse novo desenho, cuja viabilidade ainda não é muito clara. A materialização da coalizão em um ministério, no interior do qual haja um bom time de economistas, será a primeira tarefa importante da nova presidência.

O novo ministro da Fazenda, Fernando Haddad, foi cauteloso em suas primeiras declarações e suas definições de prioridades. Suas duas prioridades declaradas são reveladoras: a reforma tributária e o novo arcabouço fiscal. São boas escolhas na exata medida em que resumem as preocupações mais típicas de ministros das finanças de qualquer país: impostos e orçamento. Eram os "assuntos raiz" de que tratavam seguidamente todos os titulares da Fazenda desde os tempos do Império.

São temas básicos, mas que nada têm de simples, pelo contrário.

A reforma tributária não é propriamente uma bola quicando na boca do gol, como parece ser, uma vez que existem duas PECs (conhecidas como a PEC 45 e a PEC110) supostamente prontas para serem votadas. Talvez seja mais preciso descrever o assunto como empacado, uma vez que as soluções das duas PECs não alcançaram apoio suficiente para serem votadas e os assuntos parecem mais complexos do que sugerem as descrições superficiais do problema.

Trata-se de unificar os impostos sobre o valor adicionado de diferentes entres federativos e os impostos sobre faturamento, redefinindo sua partilha. Os assuntos federativos são os mais complexos que existem dentro do poder legislativo em qualquer parte desse planeta, e o caminho mais fácil para o impasse é o de pensar que existem soluções simples. Alexander Hamilton que o diga, e a falácia do imposto único que o ateste.

Talvez falte pouco para uma boa solução, talvez não, saberemos em 2023. As dificuldades com este tema talvez deixem mais claro que esta não é a reforma tributária, mas apenas um capítulo dela, o pertinente aos impostos indiretos, assunto comprovadamente controverso. Há, também, a reforma dos impostos diretos, tema de que Paulo Guedes tratou sem sucesso, bem como os assuntos relacionados ao contencioso tributário, que Guedes mal tocou.

Novo arcabouço fiscal

O assunto do novo arcabouço fiscal não é menos complexo. Estão circulando ideias para novas regras fiscais que substituam o teto, podendo abranger gastos, dívida ou o resultado primário, podendo ser definidas na Constituição ou em leis complementares, à semelhança da Lei de Responsabilidade Fiscal. A própria Secretaria do Tesouro fez circular a sua sugestão.

A EC126 (denominação da PEC da transição, ou da gastança, depois de promulgada) fixa o prazo de 31 de agosto de 2023 para o Presidente da República encaminhar ao Congresso Nacional "projeto de lei complementar com o objetivo de instituir regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento".

A agenda de redefinição de uma "âncora fiscal", em substituição ao "Teto de Gastos", possui muitas possibilidades. É fato que o Brasil tem diante de si um problema fiscal grave e que nada tem de incomum: sonhos maiores que as possibilidades, mas tem havido muita dificuldade em enunciar e endereçar o problema no contexto do orçamento público.

O Orçamento é o coração econômico da democracia. Na verdade, o estômago, ou o fígado, o lugar onde se fabricam as linguiças, de que falava genericamente o chanceler Otto Bismark a propósito do Legislativo[5].

É onde desejos e possibilidades se encontram, e onde se decide a diferença entre eles, que passa a se chamar "Dívida Pública", a fórmula universal de tributação dos ausentes, nossos filhos e netos.

Democracias adultas possuem processos orçamentários maduros, nos quais os senhores parlamentares, e seus respectivos partidos, discutem prioridades nacionais e competem por recursos escassos de forma transparente.

5.Há muitas versões, uma delas é "dorme-se melhor quando não se sabe como se fazem linguiças e política" (Franco & Giambiagi, "Antologia da Maldade" (Rio, Editora Zahar, 2015, p.43).

Mas nas democracias adolescentes os políticos não competem por recursos escassos, pois preferem colaborar para negar a existência de escassez de recursos fiscais e, de preferência, no escurinho e com a ajuda de economistas heterodoxos.

No ano de 2022, cresceu muito o interesse nos assuntos de Orçamento .

A propósito do Orçamento vale lembrar que existe uma discussão em andamento já faz alguns anos sobre a reforma da lei que regula os orçamentos públicos no Brasil (Lei 4.320 de 1964), sob a rubrica "lei das finanças públicas". Há um projeto já aprovado no Senado e que estacionou na Câmara. Será este, provavelmente, que o Executivo abraçará como seu para atender à exigência da EC126 acima aludida.

Essa discussão deve convergir para algo como uma *segunda Lei* de Responsabilidade Fiscal, que estabeleça uma nova regra ou uma nova "âncora fiscal", e traga também uma melhoria na dinâmica do orçamento.

É bem sabido que o processo orçamentário brasileiro está no centro do chamado presidencialismo de coalizão: não se consegue imaginar a política fiscal sem contingenciamento e sem emendas ao Orçamento.

A esse respeito vale ter em mente o debate sobre as distorções associadas a emendas de parlamentares à Lei Orçamentária, um enredo que tem sido designado como o "orçamento secreto". O STF decidiu sobre o assunto em meados de dezembro, quando aprovou o alentado e ilustrado voto da ministra Rosa Weber condenando as práticas associadas às "emendas do relator", tal como vinham sendo praticadas.

Vale lembrar, todavia, que experiência tende a confirmar que os espaços para o clientelismo (através das emendas) são importantes para a governabilidade, tanto que as emendas parlamentares cresceram de importância, e antes delas as vinculações de receita, como reação do Legislativo diante do contingenciamento.

Não há nada errado em os parlamentares trabalharem pelos seus distritos, e introduzirem desejos de gasto de natureza (muito) local. Basta lembrar da propaganda eleitoral e dos candidatos ao Legislativo prometendo trazer recursos para as suas bases. É impossível evitar que o orçamento seja uma enorme disputa entre o "local" e o "federal".

O ano de 2022 termina com diversos impasses fiscais e a experiência tende a confirmar que a solução mais simples dessas controvérsias é sempre o aumento nos gastos. O Natal chegou com a "PEC da transição", ou "PEC do estouro", já está aprovada, mas será preciso ver a execução do orçamento para se aferir a verdadeira índole fiscal do novo governo.

Como será a convivência, em 2023, de (prováveis) maiores estímulos fiscais, com as obrigações do Banco Central de manter a inflação sob controle?

Trata-se aqui do segundo tempo da partida que decide sobre a pertinência da independência do Banco Central. A vitória foi da nova lei no primeiro tempo, antes da posse do presidente eleito. O desafio de subir os juros logo no começo de 2023 diante da percepção de maiores riscos fiscais já emerge como uma sombra antes mesmo de o ano terminar. Na primeira reunião do COPOM marcada para 31 de janeiro, provavelmente será cedo para qualquer decisão muito transcendente. Mas na reunião seguinte, agendada para 21 de março, saberemos se estamos na presença de uma inconsistência significativa entre políticas monetária e fiscal.

O ano que demorou a começar termina vertiginoso, mas inconclusivo, com grandes embates ainda aguardando desfecho adequado.