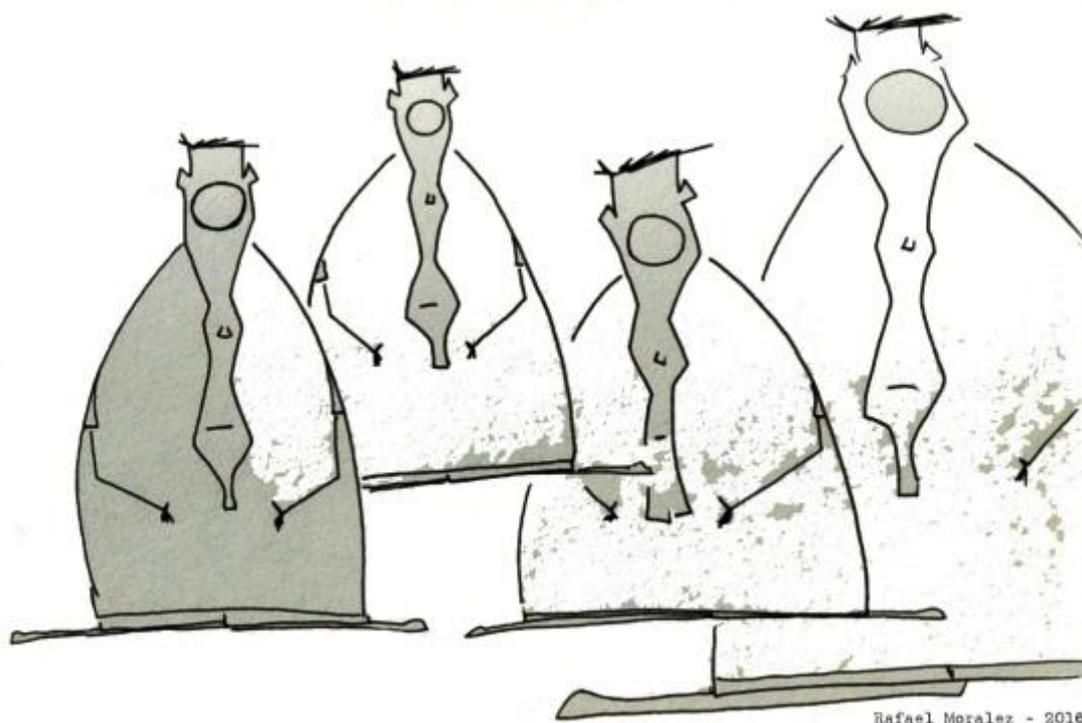


PARA ENTENDER A PEC DO TETO DOS GASTOS

Publicado em 4 de novembro de 2016 por freeinqwords



Fernando Rugitsky^[1]

O governo Temer tem dedicado todos os seus esforços para a aprovação da proposta de emenda constitucional (PEC) que congela, em termos reais, os gastos primários do governo federal por, no mínimo, 10 anos. A chamada PEC do Teto, que já foi aprovada em dois turnos na Câmara dos Deputados, e está tramitando no Senado ora é vendida como uma solução mágica para os problemas econômicos do país, ora é vendida como uma medida dura, mas inevitável. Escrevo convencido de que, caso aprovada, ela terá impactos desastrosos para a sociedade brasileira e que há várias alternativas para enfrentarmos a crise atual. Para esclarecer melhor do que se trata e seus efeitos potenciais, no entanto, vou debater com dois textos em sua defesa, publicados recentemente na imprensa, por economistas do segundo escalão do ministério da Fazenda, [Mansueto](#) de Almeida e [Marcos](#) Mendes.

O conteúdo da PEC é relativamente simples. Ela determina que o total dos gastos primários do governo federal, isto é, todos os gastos menos o pagamento de juros sobre a dívida pública, deverá ficar, a cada ano, limitado a um teto definido pelo montante gasto neste ano de 2016, reajustado pela inflação acumulada. Mas se os gastos serão reajustados de acordo com a inflação, eles não serão congelados e não vão diminuir, insistem Mansueto e Marcos Mendes. Ocorre que a PEC não congela os gastos em termos nominais, mas os congela, sim, em termos reais, na medida em que não acompanharão o eventual crescimento da economia. Ou seja, a economia cresce e o tamanho dos gastos como percentual do PIB encolhe.

Educação e saúde

Seja como for, outro ponto que suscitam é que o teto é apenas para o montante total, mas não para despesas específicas como aquelas relacionadas à educação e

Disponível em: <https://revistafevereiroblog.wordpress.com/2016/11/04/para-entender-a-pec-do-teto-dos-gastos/> (Acesso em 07/11/2016)

à saúde públicas. Mansueto diz, por exemplo, que “as despesas com educação estão protegidas e poderão crescer acima da inflação nos próximos anos, desde que outras despesas cresçam abaixo da inflação”. Omite-se que o governo teve que propor uma PEC, ao invés de um simples projeto de lei, justamente porque um dos seus pontos centrais é a desvinculação dos gastos com educação e com saúde, previstos hoje na Constituição como percentuais da receita – crescendo a economia e a arrecadação, crescem obrigatoriamente tais gastos. Talvez fosse mais transparente chamá-la de PEC da Desvinculação, dessa forma.

A nova regra, proposta na PEC, é que os valores mínimos que devem ser destinados a essas áreas agora sejam alterados para aqueles gastos em 2017, reajustados anualmente pela inflação. Crescendo a economia e a arrecadação, os gastos com educação e com saúde vão *cair* como percentual do PIB e da receita. De qualquer forma, o gasto por pessoa vai cair, caso a PEC seja aprovada. Mas, argumentam Mansueto e Marcos Mendes, isso não é necessário, uma vez que a PEC impõe para esses gastos apenas um piso, isto é, um valor mínimo, não um teto. Não é bem assim. Ainda que, formalmente, apenas um piso esteja sendo proposto, será praticamente impossível destinar recursos acima do piso para essas duas áreas, uma vez que várias outras rubricas do gasto público crescem inevitavelmente acima da inflação (como, por exemplo, os gastos com a previdência). Como o teto é para o gasto total e boa parte do orçamento já está comprometida com gastos obrigatórios crescentes, não há margem para aumento do gasto com educação e saúde acima do piso, que acaba virando teto. Uma projeção recente que consta no documento [*Austeridade e Retrocesso*](#) mostra que os gastos do governo federal representam, hoje, cerca de 19 por cento do PIB, sendo que os gastos com educação, saúde e previdência, somados, representam 12 por cento. Ou seja, sobram 7 por cento para todo o resto (segurança, cultura, investimento, defesa etc.) Em 2036, quando se encerraria a vigência da PEC, os gastos totais do governo terão sido reduzidos para pouco mais de 12 por cento do PIB e os gastos, somados, em educação, saúde e previdência (supondo o cumprimento do piso dos dois primeiros) continuarão representando cerca de 12 por cento. Ou seja, sobrará menos de 1 por cento para todo o resto. Ainda que projeções para 20 anos sejam inevitavelmente imprecisas, a tendência é clara: não haverá espaço no orçamento, esmagado pelo teto, para gastar acima do piso com educação e com saúde.

Há dois outros argumentos que costumam ser utilizados, a esse respeito, pelos defensores da PEC. O primeiro é que o congelamento é apenas sobre os gastos do governo federal e que uma parte substancial dos gastos com educação e com saúde são de responsabilidade dos governos estaduais e municipais.^[2] Dadas as condições das nossas educação e saúde públicas, arrochar o gasto federal já seria, por si só, muito grave. Mas é necessário também acrescentar que o governo federal impôs aos governos estaduais um teto similar ao da PEC para os próximos dois anos, no bojo da renegociação das dívidas dos Estados. Além disso, os impactos da PEC na economia brasileira como um todo, aos quais voltaremos adiante, podem provocar redução na arrecadação estadual e municipal, impondo redução nos gastos desses governos com educação e com saúde.

O segundo argumento usado pelos defensores da PEC é que o governo vai propor uma Reforma da Previdência para reduzir os gastos com benefícios e, assim, permitir gastos maiores em educação e saúde. Independentemente do

mérito dessa eventual reforma – que pelo que se ventila onerará ainda mais as pessoas mais vulneráveis e que dependem da previdência social – sabe-se que uma eventual desaceleração do crescimento dos gastos com previdência demoraria muitos anos e dificilmente teria um impacto significativo durante o período de vigência da PEC. Sem sequer mencionar que os gastos costumam *crescer*, ao invés de cair, logo após uma reforma, uma vez que várias pessoas antecipam aposentadorias para não entrar nas regras novas. A única exceção plausível, isto é, uma reforma que teria um impacto rápido, seria desvincular os reajustes da previdência do salário mínimo e impor perdas reais ao valor das aposentadorias, uma alternativa que o governo já cogitou. O problema, nesse caso, é que essa desvinculação teria um impacto dramático sobre a desigualdade e a pobreza, reduzindo a renda dos milhões de aposentadas e aposentados que recebem apenas um salário mínimo mensal e que se situam nos estratos mais pobres da população, não raro figurando como provedores de famílias inteiras. Não me parece uma alternativa a se cogitar.

Impactos econômicos

A PEC tende, portanto, a ser desastrosa para a educação e para a saúde. A onda de ocupações de escolas a que se assiste no país, também em protesto contra a PEC, mostra que as e os secundaristas não se deixaram ludibriar pelo discurso oficial. Mas e do ponto de vista da economia, será que a PEC pode ter bons impactos? Mansueto e Marcos Mendes não respondem diretamente a essa questão, preferindo restringir-se ao argumento de que ela é um primeiro passo inevitável.

Alguns defendem que a PEC poderá colocar o endividamento público em uma trajetória sustentável, o que permitirá a redução dos juros e a retomada do crescimento econômico. Às vezes, argumenta-se que esse efeito pode ser ainda ampliado pelo choque positivo de confiança que a PEC pode gerar nos agentes econômicos. Tais previsões são muito questionáveis. Em primeiro lugar, a PEC não garante que o endividamento público será estabilizado. Para que isso ocorra é necessário supor que o crescimento seja retomado e, com ele, a arrecadação aumente. Afinal, a fragilidade fiscal atual é, em grande medida, fruto de uma queda substancial da arrecadação, ao invés de resultado de um aumento dos gastos. Ao contrário do que muitas vezes se afirma, a taxa de crescimento dos gastos públicos *caiu* entre o segundo governo Lula e o primeiro governo Dilma, conforme demonstraram [Gobetti e Orair](#). O problema é que, por conta da desaceleração do crescimento e das desonerações oferecidas, a arrecadação caiu muito mais. Assim, a estratégia de estabilizar o orçamento reduzindo os gastos é tão ineficaz quanto a do cachorro que tenta correr atrás do próprio rabo: o governo reduz o gasto e leva, assim, a uma desaceleração da economia; tal desaceleração, por sua vez, reduz a arrecadação, o que piora ainda mais as contas públicas e estimula o governo a cortar ainda mais os gastos, reiniciando o ciclo vicioso. Paul Krugman refere-se a esse equívoco como um austericídio. Mas por que não é possível supor que o choque de confiança advindo da aprovação da PEC pode trazer crescimento da economia e das receitas tributárias? A maior parte dos estudos econômicos, inclusive do próprio [Fundo Monetário Internacional](#), rejeita essa possibilidade, denominada pomposamente de contração fiscal expansionista. O conjunto dos economistas concorda que o nível de atividade depende, pelo menos no curto prazo, do volume dos gastos das famílias, das empresas e do governo, além das exportações. Se o governo reduz os seus gastos, as famílias fazem o mesmo

(dada a elevação do desemprego e a queda da renda) e as receitas com exportação elevam-se lentamente, dada o ritmo vagaroso do crescimento mundial, sobraria só os investimentos das empresas para retomar o crescimento. O problema é que não faz sentido supor que as empresas investirão em ampliação de capacidade produtiva em um momento em que elas operam com muita capacidade ociosa e sequer conseguem vender o que produzem, vendo seus estoques aumentarem. Uma perspectiva de redução dos gastos do governo, mesmo se significar uma redução dos juros, não altera essa realidade objetiva das empresas e dificilmente levaria elas a aumentarem o investimento. Sem investimento, não retomaremos o crescimento e a arrecadação não se recuperará. A origem efetiva da nossa fragilidade fiscal seguirá intocada.

Democracia

Não se pode deixar de mencionar, por fim, o caráter profundamente antidemocrático da PEC, que se manifesta de variadas maneiras. Em primeiro lugar, é assustador, ainda que não surpreendente, que uma mudança tão substancial da nossa constituição seja proposta por um governo ilegítimo, que chegou ao poder por meio de um golpe parlamentar. Não se cansa de ouvir que se trata de uma oportunidade única para fazer “o que é necessário”, uma vez que essas medidas são impopulares e tem custos eleitorais e, supostamente, Temer não tem pretensões de concorrer na próxima eleição. Além disso, o próprio debate sobre a PEC é realizado de forma a omitir elementos cruciais: descobriu-se já às vésperas da aprovação na Câmara que um cláusula do projeto implicaria na suspensão da lei de reajuste do salário mínimo, no caso de o governo descumprir o teto, algo que o governo não havia deixado claro em nenhum momento.

Mas a expressão mais clara do caráter antidemocrático da medida fica evidente no argumento dos seus defensores que recorrem, sistematicamente, ao que se chamou recentemente de “chantagem da catástrofe”. Mansueto conclui o seu texto justamente dessa maneira: “se não fizermos o ajuste fiscal, o baixo crescimento continuará e o Tesouro Nacional não terá recursos para pagar nem as despesas sociais e nem os seus credores. Sem ajuste fiscal, o resultado será uma inflação crescente e um risco maior de calote da dívida pública, uma situação que todos perderiam (sic), em especial, os mais pobres”. A proposta não apenas é encarada como a única alternativa, conspicuamente omitindo a possibilidade de alterar o sistema tributário, mas também constrói-se uma ameaça assustadora, para justificar a retirada de direitos. Ao propor a rejeição da emenda apresentada no Senado por Gleisi Hoffmann, que submeteria a proposta a um referendo, o relator da PEC [argumenta](#) que “o ajuste das contas públicas não pode ser mais atrasado, sob o risco de ampliação da grave crise econômica atual.”

A PEC, no entanto, longe de representar uma solução, só vai aprofundar a crise política, econômica e social pela qual estamos passando. Sábios foram aqueles que a denominaram de PEC do Fim do Mundo e foram ocupar ruas e escolas para se posicionar contra ela.

[1] Professor do Departamento de Economia da FEA/USP e doutor em Economia pela *New School for Social Research*.

Disponível em: <https://revistafevereiroblog.wordpress.com/2016/11/04/para-entender-a-pec-do-teto-dos-gastos/> (Acesso em 07/11/2016)

[2] Segundo Mansueto, o governo federal responde por 23 por cento do gasto público total em educação e, segundo uma [nota técnica](#) do IPEA, mais de 40 por cento do gasto público total com saúde é realizado pelo governo federal.