A Emenda Constitucional (EC) 95 e o engodo do “teto dos gastos”

André Paiva Ramos

Antonio Corrêa de Lacerda

Texto que comporá um dos capítulos do livro O mito da austeridade, Editora Contracorrente

Introdução

A Emenda Constitucional 95 (EC 95) foi aprovada no final de 2016 em um quadro de piora da recessão econômica e consequente deterioração fiscal. A medida visava congelar, em termos reais, os gastos primários pelos próximos 20 anos, com o objetivo de diminuir o tamanho do Estado e as suas atuações. A restrição está afetando e afetará negativamente ao longo dos anos os investimentos públicos e os serviços básicos à população, sobretudo aos mais carentes, aumentando ainda mais a desigualdade. Assim, tal medida tende a resultar em um problema grave no financiamento das principais áreas de atuação pública e, consequentemente, impactar o desenvolvimento econômico e social.

No início do segundo mandato da presidente Dilma Rousseff houve uma mudança na orientação da política econômica, sobretudo com a nomeação do Ministro da Fazenda Joaquim Levy. Um forte “ajuste fiscal”, com cortes de gastos e contenções de despesas e de investimentos foi implementado, objetivando equilibrar as contas públicas que haviam registrado um déficit primário de 0,6% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2014. No entanto, em 2015, a política contracionista adotada, ao invés de melhorar as contas públicas como anunciado, resultou em uma significativa piora do nível de atividade e da geração de emprego, tendo como consequência um aumento da deterioração fiscal. No acumulado de 2015 e 2016, o PIB se retraiu 7% e a taxa de desocupação elevou-se para 12% da População Economicamente Ativa (PEA).

A combinação de crise política, institucional e econômica impulsionou o *impeachment* da presidente Dilma no primeiro semestre de 2016. O vice-presidente Michel Temer assumiu o governo e trocou a equipe econômica,

nomeando Henrique Meirelles como Ministro da Fazenda. Assim, a aposta na austeridade aumentou e, no final de 2016, foi aprovado o novo regime fiscal do teto de gastos. Esse regime foi anunciado pela equipe econômica naquela época como a principal medida para equilibrar as contas públicas, melhorar a confiança dos investidores e impulsionar a atividade econômica e a geração de emprego. No entanto, após a adoção dessa medida, o desempenho fiscal e o mercado de trabalho continuaram piorando e a economia seguiu registrando uma retomada fraca e instável, com crescimento do PIB de 1,1% em 2017 e de novamente 1,1% em 2018.

Este artigo visa a contextualizar o quadro fiscal e o novo regime (EC 95) e apontar como a adoção dessa medida por um longo período impactará o desenvolvimento econômico e social brasileiro para os próximos anos. O teto de gastos restringirá o financiamento dos investimentos públicos e das políticas sociais. A medida deteriorará a qualidade dos serviços básicos à população, sobretudo aos mais carentes, aumentando ainda mais a desigualdade e a concentração de renda. Da mesma forma, reduzirá os recursos públicos para investimentos em infraestrutura.

Além desta introdução, o artigo é composto por mais três seções: a primeira seção aborda uma contextualização do desempenho da economia de 2002 a 2018; a segunda seção trata do quadro das contas públicas do Brasil de 2002 até 2018; a terceira seção analisa o novo regime fiscal do teto de gastos (EC 95) e suas implicações para o desenvolvimento econômico e social do Brasil.

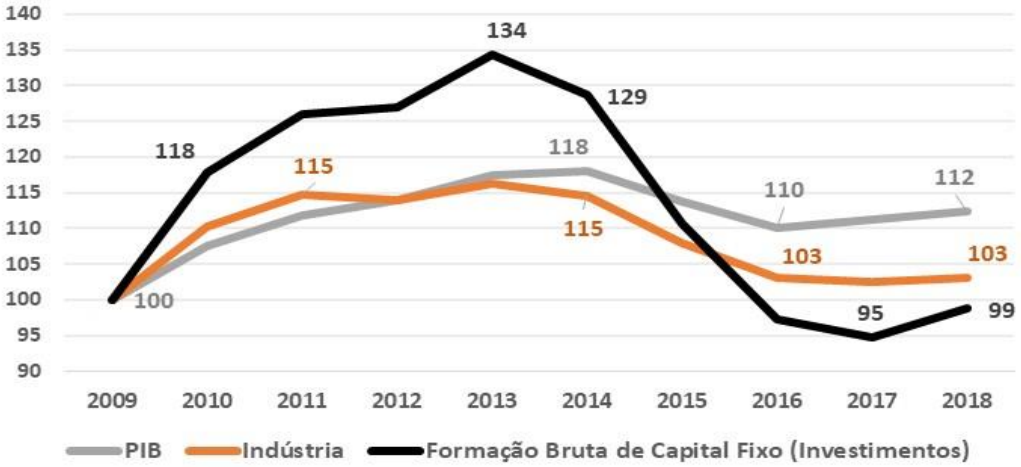
Contextualização do desempenho da economia de 2002 a 2018

A economia brasileira apresentou um crescimento do PIB de 3,1% em 2002, último ano do governo Fernando Henrique Cardoso, e crescimento médio ao ano de 3,5% de 2003-2006, primeiro governo Lula, e de 4,6% a.a. de 2007-2010, no segundo. Ressalta-se que em setembro de 2008 houve a eclosão da crise financeira internacional do *subprime,* que impactou negativamente a economia mundial e a brasileira. Mesmo com os desdobramentos negativos dessa crise, na comparação com os demais países, o Brasil apresentou uma das

menores quedas do PIB em 2009, -0,1% e um relevante crescimento em 2010, 7,5%. De 2011 a 2014, primeiro governo Dilma, o desempenho da economia registrou uma piora em comparação ao seu antecessor, registrando um crescimento médio de 2,3%. De 2015 a 2016, período que abrange o início do segundo mandato do governo Dilma até o *impeachment* e o começo do governo de Michel Temer, a economia registrou uma forte retração, com recuo acumulado de 7%. Já em 2017 e em 2018, houve crescimento de 1,1% do PIB nos dois anos, respectivamente.

Devido à crise de 2015 e 2016 e à fraca recuperação nos anos seguintes, o PIB de 2018 foi 5% inferior ao de 2014. Para a Indústria, o nível em 2018 foi 10% inferior à mesma base citada. Mais grave ainda, os Investimentos, que representam o motor da economia, a queda é de 26% em relação a 2013. Considerando um período mais longo, enquanto em 2018 os níveis do PIB e da Indústria foram, respectivamente, 12% e 3% superiores, o Investimento foi ainda 1% inferior ao de 2009, ano seguinte à eclosão da grave crise econômica mundial do *subprime*. (Gráfico 1)

Gráfico 1 Brasil: evolução real do PIB , da Indústria e dos Investimentos (Índice Base: 2009 =100)



Fonte: IBGE / Elaboração dos autores.

Diante da desaceleração econômica observada a partir de 2014 e da consequente piora fiscal, foi implementado pelo Ministro da Fazenda Joaquim Levy mais uma tentativa de ajuste fiscal. Esse ajuste focava diretamente nos

cortes de gastos e na contenção de despesas e investimentos do governo, implicando a piora do nível de atividade.

Essas medidas fiscais contracionistas foram combinadas com uma política monetária e creditícia também restritiva, com destaque para o aumento da taxa Selic em 2014 e em 2015. O aumento dos juros se deu diante de um quadro de elevação da inflação devido, sobretudo, à desvalorização do real e aos reajustes dos preços administrados, que foram contidos nos anos anteriores.

No período, houve ainda uma queda significativa nos preços internacionais das *commodities* e os impactos dos desdobramentos da crise política e da Operação Lava-Jato. A queda das commodities reduziu a receita de exportação e a capacidade de investimento das empresas, especialmente dos segmentos de petróleo, mineração e siderurgia. Já a Operação Lava-Jato impactou direta e negativamente dois dos principais setores da economia, petróleo e gás e construção civil pesada, e toda a cadeia produtiva relacionada.

Ademais, após as eleições de 2014 houve a intensificação da crise política e institucional, que acabou resultando no *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, em 2016. Após o afastamento de Dilma, a crise política e institucional prosseguiu, deteriorando a confiança e as expectativas dos agentes econômicos. A combinação desses fatores foi determinante para a piora do desempenho econômico e, consequentemente, para a queda de arrecadação e deterioração fiscal.

Apesar das trocas de Ministros da Fazenda no período entre 2015 a 2018[1], a política fiscal permaneceu restritiva. No que se refere à política monetária, neste período houve uma redução na taxa básica de juros (Selic) de 14,25% a.a. para 6,5% a.a.. Diante das medidas adotadas pelo governo no âmbito do chamado ajuste fiscal e mesmo tendo havido a redução da taxa Selic, a crise econômica se intensificou com a consequente piora nas contas públicas. Ou seja, mesmo em face do quadro recessivo o governo manteve um conjunto de

[1] O período de 2015 a 2018 compreende as gestões de Joaquim Vieira Ferreira Levy, Nelson Henrique Barbosa Filho, Henrique de Campos Meirelles e Eduardo Refinetti Guardia. Sobre o período de gestão de cada Ministro da Fazenda, ver Ministério da Economia, disponível em: http://www.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/galeria-de-ministros/pasta-republica/republica

medidas econômicas muito restritivo de forma pró-cíclica. A aposta se mostrava excessivamente centrada na retomada da “confiança” dos agentes econômicos, o que levaria a uma recuperação dos investimentos. Como alertado por economistas críticos, também dessa vez a aposta na “fada da confiança” não funcionou.

Quadro das contas públicas do Brasil (2002 – 2018)

No período 2002 - 2013, houve superávit primário, ou seja receitas correntes maiores que despesas, em todos os anos, tendo atingido um nível acima de 3% do PIB de 2002 a 2008. Mesmo com o impacto da crise financeira internacional do *subprime,* que eclodiu em 2007-2008, considerada a crise mais forte desde a de 1929, e seus desdobramentos nos anos subsequentes, o Brasil[2] continuou apresentando relevantes superávits primários em 2009 (1,9% do PIB), 2010 (2,6% do PIB) e 2011 (2,9% do PIB). Diante da crise internacional, este foi um desempenho relevante quando comparado a outros países. No entanto, a partir 2012, verificou-se uma piora, ano após ano, no resultado primário, passando de um superávit de 2,2% em 2012 para um déficit de 2,5% em 2016, ambos em relação ao PIB. (Gráfico 2)

Já em 2017 e em 2018, o resultado primário foi, respectivamente, de -1,7% e de -1,6% em relação ao PIB. A forte queda no nível de atividades após 2014, que culminou com um recuo do PIB de 3,5% em 2015 e de 3,3% em 2016, e a fraca recuperação em 2017 e em 2018 foram determinantes para a diminuição na arrecadação fiscal e, consequentemente, para esses relevantes déficits primários. (Gráfico 2)

A evolução das despesas totais em comparação às receitas totais denota uma relativa estabilidade de 2002 até 2011. No que se refere à comparação em relação ao ano imediatamente anterior, no período entre 2002 e 2011 apenas nos anos 2006 e 2009 a variação da receita total ficou abaixo da variação das despesas totais. Ressalta-se que em 2009, devido aos impactos da crise do

[2] Sobre os impactos da crise financeira internacional do *subprime* na economia brasileira ver RAMOS (2015, p. 54-73).

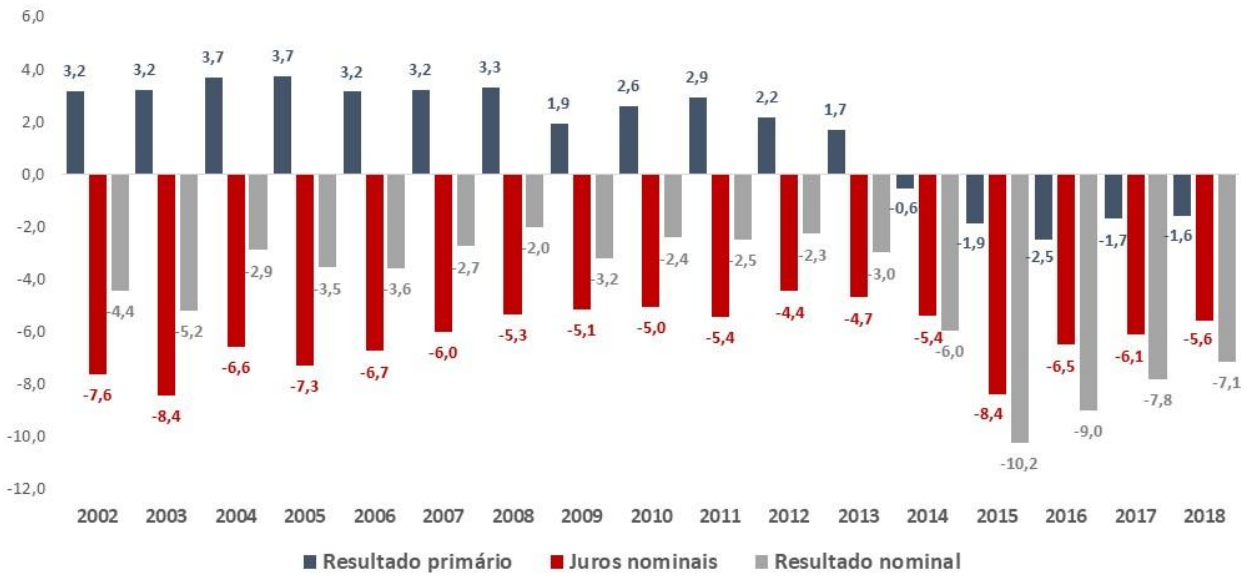
subprime, as contas públicas foram afetadas e o governo federal adotou um conjunto de medidas anticíclicas[3]. A partir de 2012, houve um descompasso de forma que o crescimento das receitas totais ficaram abaixo do crescimento das despesas totais, sobretudo devido à queda do desempenho econômico e da recessão econômica. (DIEESE, 2016, p. 6)

As despesas com juros, que representam o custo de financiamento da dívida pública, apresentaram resultados muito elevados de 2002 até 2018. Entretanto, de 2003 até 2012, verifica-se uma tendência de redução em relação ao PIB, passando de 8,4% para 4,4%. Considerando o período de 2014 a 2018 - quando os esforços para o chamado ajuste fiscal dominaram o debate econômico nacional, na definição de medidas econômicas e nas propostas de reformas – os gastos com juros em proporção do PIB passaram de 5,4% em 2014 para 8,4% em 2015 e para 5,6% em 2018. (Gráfico 2)

O resultado nominal, que contempla o resultado primário e o custo de financiamento da dívida, é estruturalmente deficitário. Após 2002, quando registrou déficit de 4,4% do PIB, o resultado nominal teve o seu menor resultado negativo em 2008, quando atingiu 2,0% do PIB. Em 2014, 2015 e 2016, o déficit nominal em relação ao PIB alcançou 6,0%, 10,2% e 9,0%, respectivamente, representando um grande aumento se comparado aos anos anteriores. Já em 2018, o déficit nominal foi de 7,1% do PIB. (Gráfico 2)

Gráfico 2 Brasil: resultado primário, custo de financiamento da dívida e déficit nominal (% PIB)

[3] Sobre o conjunto de medidas anticíclicas adotado pelo governo federal diante da crise do *subprime* ver RAMOS (2015, p. 74-111).

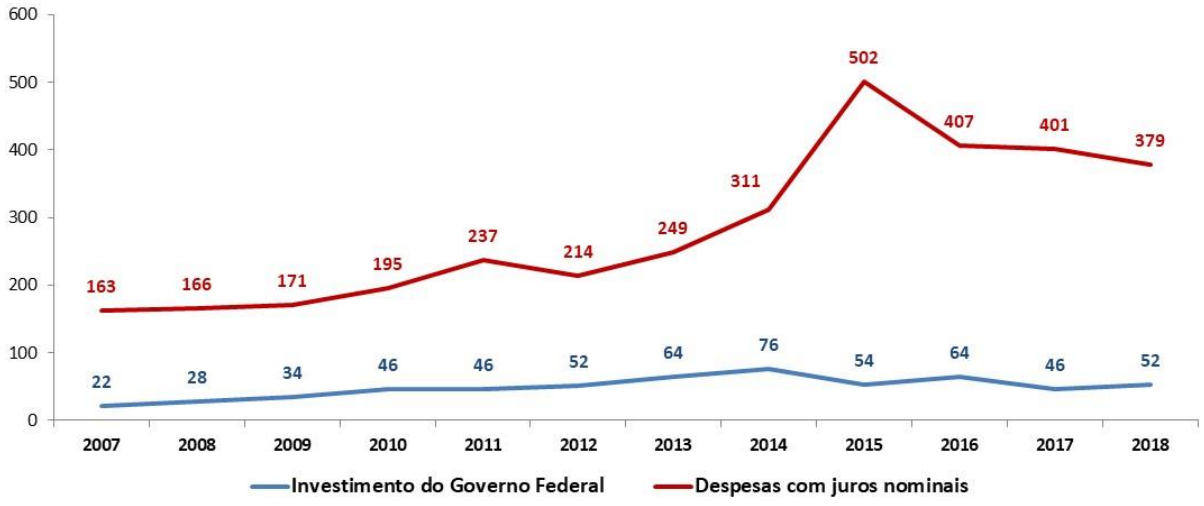


Fonte: BCB / Elaboração dos autores.

Ressalta-se que o Brasil gastou com juros, em valores nominais, R$ 311,4 bilhões, em 2014, R$ 501,8 bilhões, em 2015 e R$407,0 bilhões, em 2016. Assim, em 2015 as despesas com juros tiveram um aumento acima de 60% em relação ao ano imediatamente anterior e corresponderam a um montante anual muito elevado em comparação aos anos anteriores. Já em 2018, apesar da redução da taxa de juros básica, as despesas com juros foram de R$ 379 bilhões. (Gráfico 3)

Na comparação entre os gastos com juros e os investimentos realizados pelo governo federal, pode-se verificar uma grande discrepância. No período de 2012 a 2014 a média anual dos investimentos foi de R$ 66,7 bilhões (1,3% do PIB) e no período de 2015 a 2016 a média foi de R$ 59,0 bilhões (1,0% do PIB). Em 2015 o montante de despesas com juros chegou a ser nove vezes maior que o montante dos investimentos do governo federal. Já em 2017 e em 2018, os investimentos foram de R$ 46,1 bilhões e R$ 52,5 bilhões, respectivamente. Logo, na comparação entre os períodos, houve um aumento das despesas com juros e uma diminuição dos investimentos. (Gráfico 3).

Gráfico 3 Brasil: Despesas com juros e investimentos do Gov. Federal (em R$ bilhões)



Fonte: BCB, STN / Elaboração dos autores.

Vale pontuar que, no quadro recessivo verificado após 2014 e a fraca recuperação após 2017, o aumento dos investimentos públicos seria essencial para conter e reverter a deterioração da atividade econômica. Ou seja, os investimentos públicos são muito importantes para impulsionar a economia, sobretudo em um período de crise. Porém, a rubrica dos investimentos tende a ser, de forma rápida, muito afetada negativamente quando o governo precisa reduzir seus gastos, sobretudo por ser mais fácil efetivar tais cortes em relação a recursos para outras áreas e finalidades.

Os elevados gastos com juros são resultantes, sobretudo, da elevada taxa básica de juros vigente no Brasil e do perfil da dívida pública. Destaca-se que a política monetária brasileira objetiva, principalmente, combater a inflação e, assim, atingir a meta de inflação fixada pelo Conselho Monetário Nacional. Para alcançar esse objetivo, níveis elevados da taxa Selic têm sido historicamente a principal medida econômica adotada. Entre 2014 e 2015, a taxa básica de juros foi elevada de 11% a.a. para 14,25% a.a., patamar mantido até o final de 2016. Essa elevação significativa em um curto período de tempo e sua manutenção em 14,25% a.a. ocorreram em um momento em que as taxas básicas de juros das principais economias do mundo permaneciam muito baixas e havia uma relevante piora da atividade econômica no Brasil.

Elevadas taxas básicas de juros podem contribuir para queda da inflação. No entanto, a adoção dessa medida resulta, principalmente, em pressão por

valorização cambial e em desincentivo aos investimentos, à produção, ao consumo e ao crédito. Consequentemente, o desempenho econômico é afetado significativamente e as contas públicas sofrem deterioração. Ou seja, o impacto fiscal negativo da elevada taxa Selic é incontestável. Destacam-se dois aspectos em que essa medida atinge as contas públicas. O primeiro diz respeito à queda da arrecadação devido à piora da atividade econômica. O segundo refere-se ao aumento dos gastos com o financiamento da dívida pública.

No quadro com desaceleração da economia, queda da arrecadação e aumento dos gastos com juros, o governo brasileiro iniciou o chamado ajuste fiscal após 2014. Esse ajuste baseou-se no corte e na contenção de gastos públicos, sobretudo dos investimentos públicos, visando ao alcance das metas de resultado primário estabelecidas. No entanto, a combinação das medidas econômicas muito restritivas, dos desdobramentos da crise política e da operação Lava-Jato, que impactou economicamente setores relevantes como o de petróleo e gás e de construção civil e toda a cadeia produtiva relacionada, e da piora do nível de atividades, levaram a uma rápida deterioração fiscal. (LACERDA, 2016a, p. 93-94)

No que se refere à evolução da dívida bruta do governo geral (federal, estaduais, municipais e INSS), mesmo com a mudança de metodologia ocorrida em 2008, verificou-se uma redução em comparação ao PIB, de 2002 até o início de 2014. No entanto, a partir de março de 2014 até dezembro de 2018, houve uma relevante trajetória de crescimento da dívida em relação ao PIB, passando de 51,8% para 77,2%. (Gráfico 4).

Gráfico 4 Brasil: Evolução da dívida bruta do governo geral (em % do PIB)

Fonte: BCB / Elaboração dos autores.

Ao comparar a relação entre a carga de juros e a dívida bruta em relação ao PIB do Brasil com outros países, verifica-se que o nível de endividamento é menos elevado do que em países como, por exemplo, França, Canadá, Japão, Itália, Grécia (cuja situação fiscal está muito deteriorada). Entretanto, o Brasil possui um elevadíssimo encargo com pagamento de juros, sendo superior a 8% do PIB em 2015 considerando um nível de dívida bruta de 65% do PIB. Desta forma, está isolado como um dos países cujo custo de financiamento da dívida é um dos mais elevados do mundo. Com base em Lacerda (2016a, p. 95) “em uma comparação internacional, o Brasil é o que mais paga juros sobre sua dívida, mesmo considerando países com dívidas públicas proporcionalmente maiores, comparativamente ao PIB.”

Pode-se destacar a abordagem sobre o impacto da dívida pública no crescimento econômico. O argumento de que um patamar pré-determinado na relação Dívida Pública / PIB levaria a uma queda significativa no crescimento econômico já foi descontruído, pois o sentido de causalidade é exatamente o inverso. Ou seja, o baixo crescimento, ou recessão, tem como consequência um impacto negativo na arrecadação tributária e no aumento de alguns gastos como, por exemplo, seguro desemprego e outros fixados por lei. Esses fatores resultam em aumento do endividamento público. Assim, “não há um número mágico a partir do qual a relação dívida pública/PIB torna-se problemática [...] mais do que

procurar um patamar específico, a análise relevante é a da trajetória da dívida pública". (FES et al, 2016, p. 30)

O Brasil anteriormente à crise recente apresentava um histórico de superávits primários significativos. Porém, sobretudo devido à crise econômica atual e, consequentemente, à queda de arrecadação fiscal, a partir de 2014 houve uma forte deterioração do resultado primário registrando relevantes déficits. Além disso, o elevado custo de financiamento da dívida pública torna o resultado nominal estrutural e relevantemente deficitário.

A combinação da deterioração do resultado primário, do aumento dos gastos com juros e da recessão econômica, tem sido um fator determinante para acentuar a trajetória de aumento da dívida bruta em relação ao PIB. Mesmo diante da piora do nível de atividade, o governo brasileiro seguiu adotando um conjunto de medidas restritivas (pró-cíclicas), como, por exemplo, elevada taxa básica de juros e corte e contenção de gastos públicos, principalmente de investimentos.

No quadro econômico e fiscal pós 2014 tornava-se relevante e essencial a adoção de um conjunto de medidas com vistas a sustentabilidade fiscal e o fortalecimento da capacidade de atuação anticíclica do Estado para o desenvolvimento econômico e social. Porém, no diagnóstico do governo, era necessário um ajuste fiscal mais significativo, de forma que foram implementadas reformas, dentre elas o novo regime fiscal do teto de gastos, que foi aprovado pelo Congresso Nacional.

O novo regime fiscal (EC 95) – Teto dos gastos e seus impactos

No final de 2016, foi aprovada no Congresso Nacional a proposta apresentada pelo governo Temer do teto dos gastos públicos, instituindo o novo regime fiscal (EC 95), no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União[4]. Segundo diagnóstico da equipe econômica do governo proponente

[4] Enquanto a proposta de Emenda Constitucional estava em tramitação na Câmara dos Deputados, ela foi chamada de PEC 241 de 2016. Após a aprovação na Câmara, seguiu para o Senado, onde passou a ser denominada PEC 55 de 2016. Com a aprovação no Senado em dezembro de 2016 foi promulgada como Emenda Constitucional nº 95.

desse novo regime fiscal, o problema da despesa pública primária é de caráter estrutural, devido, sobretudo, às despesas obrigatórias definidas na Constituição Federal de 1988. Além disso, ainda segundo esse diagnóstico, o novo regime fiscal seria um ajuste a médio e longo prazo capaz de conter e reverter a trajetória de aumento do gasto público e da dívida pública, aumentar a confiança dos agentes econômicos, diminuir pressões inflacionárias e, assim, retomar o crescimento econômico.

O novo regime fiscal do teto de gastos delimita que, a partir de 2017, as despesas primárias totais serão congeladas em termos reais por 20 exercícios financeiros. Ou seja, o valor da despesa primária deve corresponder ao valor referente ao ano imediatamente anterior corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumir Amplo (IPCA) publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ou de outro índice que vier a substituí-lo. Logo, pode-se afirmar que a despesa primária total ficará congelada por 20 anos no mesmo patamar real de 2016, ano base fixo da medida. O critério de apuração é o regime de caixa, desembolso efetivo de recursos. Assim, fixa para cada ano o limite de despesa primária do poder Executivo, Judiciário e Legislativo, Tribunal de Contas da União, Ministério Público da União, Conselho Nacional do Ministério Público, Defensoria Pública da União, entidades da administração pública federal direta e indireta, fundações instituídas e fundos mantidos pelo poder público e as empresas estatais dependentes. (BRASIL, 2016, p. 1-2)

Valem ser destacados outros cinco pontos do novo regime fiscal: 1) em caso de descumprimento dos limites por algum órgão ou poder, foram estabelecidas vedações focadas, principalmente, nas despesas com servidores públicos, em novas contratações de servidores e em benefícios e incentivos tributários; 2) não estão incluídas nesse limite as transferências constitucionais para os estados, municípios e Distrito Federal[5], os créditos extraordinários para custear despesas imprevisíveis e urgentes, despesas para realização de eleições pela Justiça Eleitoral e aumento de capital de empresas estatais não

[5] Com base em Freitas (2017, p. 6), não estão inclusas nos limites da PEC 55 “as transferências constitucionais obrigatórias para estados e municípios, tais como cotas-parte do FPM e FPE, Fundos de Desenvolvimento (FNE, FCO e FNO), royalties e compensações financeiras decorrentes de exploração de recursos minerais, energéticos e água, IPI exportação e complementação do FUNDEB.”

dependentes; 3) altera a vinculação constitucional entre receitas e despesas públicas, com destaque para os limites mínimos que eram estabelecidos para as áreas da saúde e da educação. Desta forma, revoga o artigo 2º da Emenda Constitucional nº86 de 2015 (EC 86) que estabelece aumento progressivo para os gastos mínimos com saúde em percentuais da Receita Corrente Líquida. Assim, há a desvinculação das receitas e das despesas nas áreas da saúde e da educação que também estarão sujeitas ao teto de gastos e, desta forma, ao congelamento no valor real de 2016; 4) há a possibilidade de alteração do método de correção dos limites de gastos somente a partir do décimo ano de vigência por proposta do(a) Presidente da República; 5) está restrito às despesas primárias, não levando em consideração despesas financeiras com o financiamento da dívida pública. (BRASIL, 2016, p. 1-2)

A medida de teto dos gastos adotada pelo governo brasileiro pode ser considerada única em termos de experiência internacional devido às suas particularidades e à sua longa duração. Essa regra é focada no nível de despesa, no qual é estabelecido um limite máximo sobre o orçamento que os governos devem controlar tendo como objetivo a redução dos gastos públicos. Porém, sem levar em consideração os resultados das medidas, pode-se apontar que existem outras medidas e experiências fiscais, tanto em âmbito nacional quanto subnacional, no qual há o estabelecimento de regras de teto. Um exemplo é a determinação do teto para a dívida ou empréstimos de forma a definir limites máximos de dívida em termos líquidos. Essa regra visa a controlar e monitorar o endividamento e a avaliar melhor a sustentabilidade fiscal no longo prazo. No entanto, como uma análise crítica a essa medida, ressalta-se que, além da incerteza e volatilidade do valor dos ativos públicos, ela pode ser contornada como, por exemplo, por meio de venda de ativos ou transferência de dívidas para empresas públicas locais. (AHMAD; ALBINO-WAR; SINGH, 2006, p. 416-417).

A União Europeia também utiliza metas fiscais estruturais, porém, ajustadas ao ciclo econômico e com cláusulas que proporcionam, temporariamente, uma maior atuação em termos fiscais em situação específicas, como a de uma grave crise econômica. Além disso, desde 2011 foi estabelecido um limite de crescimento da despesa com base na taxa de crescimento do PIB

em longo prazo. Além disso, a maioria desses países já possuem uma estrutura de fornecimento de serviços públicos consolidada. Logo, esse regime fiscal europeu é muito diferente do aplicado no Brasil. (FES *et al*, 2016, p. 47-48).

Uma simulação de aplicação do novo regime fiscal do Brasil de 2016 até 2036 indica uma forte redução das despesas primárias do governo federal em relação ao PIB, passando de cerca de 20% em 2016 para algo próximo de 16% em 2016 e de 12 % em 2036. Ademais, os gastos com saúde e educação podem apresentar uma queda dos atuais 4% do PIB para algo em torno de 3% do PIB no período de 10 anos. Já os benefícios previdenciários, que correspondem a 40% da despesa primária, podem continuar apresentando um crescimento acima da inflação ou, no mínimo, podem permanecer estáveis ao considerar as projeções otimistas para uma potencial reforma da Previdência. (FES *et al*, 2016, p. 48-50).

Com isso, os demais gastos, como, por exemplo, judiciário, bolsa família e investimentos, vão ter que apresentar uma relevante queda em relação ao PIB, podendo passar dos atuais 8% para 3% em 20 anos. Assim, segundo essa simulação, haverá um processo de diminuição do tamanho do Estado na economia, reduzindo as suas funções e, assim, corroborando a tese do estado mínimo e de uma política econômica austera ao longo da vigência do novo regime fiscal. (FES et al, 2016, p. 48-50).

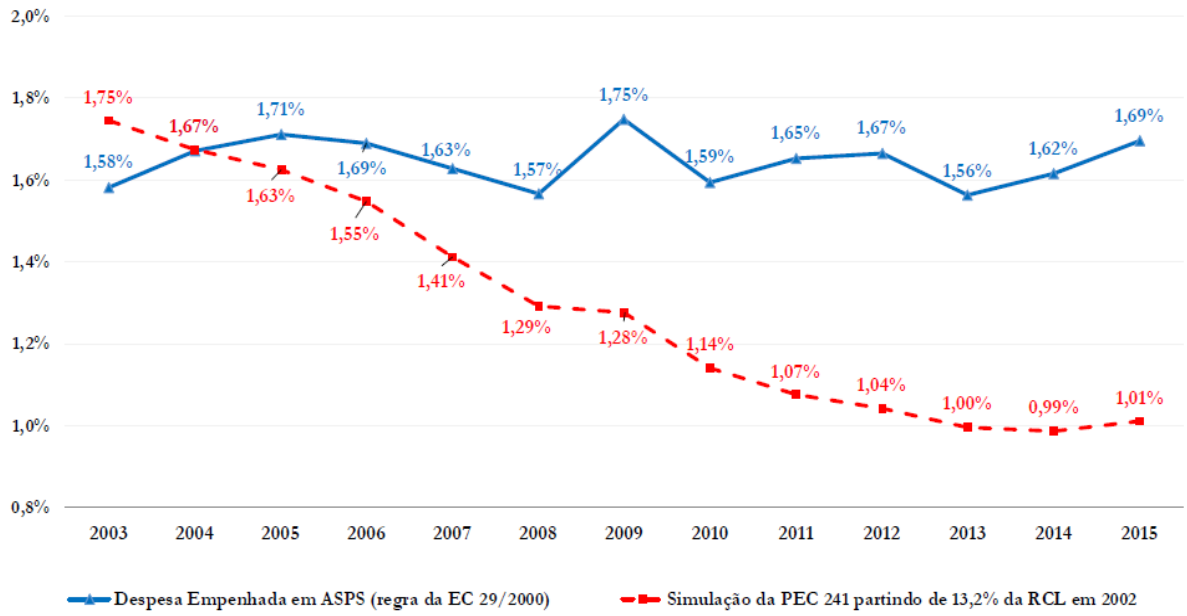
Ressalta-se outros três grandes impactos que o regime fiscal do teto vai acarretar. O primeiro impacto seria uma relevante diminuição nos gastos primários, dentre os quais o estudo destaca a educação e a saúde. A partir de uma simulação para o período de 2002 a 2015, o estudo demonstra que, se fosse considerada a metodologia do teto de gastos, haveria uma queda significativa dos gastos em saúde e educação. Levando em conta o gasto total no período, teria havido queda de 47%, passando dos R$ 802,3 bilhões, considerando as despesas efetivamente realizadas, para R$ 424,6 bilhões, se tivesse sido considerado o novo regime fiscal. Já a saúde teria tido uma redução de 25%, passando de R$ 1.112,7 bilhões de despesas realizadas para R$ 816,8 bilhões, se tivesse considerado a regra do teto. (DIEESE, 2016, p. 9-10)

O segundo impacto que a nota técnica apresenta é a possível revogação ou alteração da política de valorização do salário mínimo implementada em 2007 e/ou sua desvinculação dos benefícios previdenciários e assistenciais. Essa medida foi importante para a recomposição do poder de compra dos trabalhadores com base no aumento da renda média e para o fomento do mercado interno. O terceiro impacto seria nos estados e no Distrito Federal em relação à renegociação de suas dívidas com a União. Ressalta-se que alguns estados como, por exemplo, o Rio de Janeiro, encontram-se em uma situação fiscal delicada. (DIEESE, 2016, p. 11-12).

O novo regime fiscal vai afetar significativamente o financiamento do Sistema Único de Saúde e a efetivação do direito à saúde no país. Em uma simulação do impacto do teto sobre o Gasto federal do SUS caso vigorasse desde 2003, a participação em relação ao PIB, partindo de 13,2% da Receita Corrente Líquida em 2002, teria tido uma queda de 1,75% em 2003 para 1,01% em 2015. Ademais, o montante gasto em saúde seria bem abaixo do efetivamente realizado e apresenta uma tendência de queda ao longo dos anos. (Gráfico 5). (VIEIRA; BENEVIDES, 2016, p. 9-13).

Gráfico 5 - Simulação do impacto do teto de gastos (PEC241[6]) sobre o Gasto Federal do SUS caso vigorasse desde 2003 (em% do PIB), 2003-2015

[6] Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 241era a identificação enquanto tramitava na Câmara dos Deputados. Quando aprovada no Congresso Nacional, foi transformada em Emenda Constitucional 95.



Fonte: Siga Brasil para as despesas empenhadas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, IBGE para o PIB e IPCA e Ministério da Fazenda para Receita Corrente Líquida. Elaboração: VIEIRA; BENEVIDES (2016, p. 9).

Já nas projeções até 2036, apresentadas no estudo do IPEA, em todos os cenários de crescimento positivo do PIB, há uma queda dos gastos do governo federal em proporção ao PIB ao longo dos anos se considerado o novo regime fiscal. Caso comparado com uma potencial manutenção da EC 86[7], nos cenários projetados a regra do teto também vai resultar em menores gastos em saúde, inclusive em termos *per capita.* (VIEIRA; BENEVIDES, 2016, p. 9-13).

Com o aumento dos gastos primários baseado apenas no IPCA do ano imediatamente anterior, vai resultar em uma forte queda da despesa total em relação ao PIB. De acordo com a simulação realizada, caso essa regra do teto tivesse sido adotada a partir de 2006, teria ocorrido uma queda contínua da despesa em relação ao efetivamente realizado, chegando em 2015 a um total de oito pontos percentuais do PIB a menos. Apenas para 2016, a título de exemplificação, teriam ocorrido relevantes reduções nos orçamentos da educação (-R$ 68,7 bilhões), saúde (-R$37,9 bilhões), previdência social (-

[7] Segundo Vieira e Benevides (2016, p. 5) a "Emenda Constitucional nº 86 - EC 86 (Brasil, 2015a), que modificou a forma de vinculação de recursos da Emenda Constitucional nº 29 - EC 29 (Brasil, 2000), que vigorou por 15 anos e garantiu a estabilidade do financiamento do SUS."

R$194,4 bilhões) e assistência social (-R$ 39,1 bilhões) (FREITAS, 2017, p.10-11).

O novo regime fiscal, ao visar diminuir os gastos primários ao longo dos anos, resulta em um problema grave no financiamento das principais áreas de atuação pública, como, por exemplo, saúde, educação, investimentos, transferência de renda e no funcionamento da máquina pública. A regra adotada não leva em consideração a dinâmica atual dos gastos públicos, como os previdenciários, as garantias estabelecidas na Constituição de 88, o crescimento econômico, o aumento e envelhecimento populacional, dentre outras questões. Isso a torna absolutamente na contramão dos objetivos do desenvolvimento.

A aprovação do novo regime fiscal (EC 95) refletiu um aparente autoengano coletivo, se baseando na visão predominante, um senso comum, de que o Orçamento público funciona como o “orçamento do lar” e, assim, em um período de crise, seria necessário aumentar os cortes gastos. Entretanto, essa abordagem analítica é um grande equívoco, principalmente engessando a política fiscal, mediante emenda na Constituição, por um período tão longo. Em um período de adversidade internacional e crise interna, a política fiscal, especialmente os investimentos públicos são imprescindíveis para a retomada do nível de atividade e, assim, fomentar as cadeias produtivas domésticas. Ou seja, a atuação do Estado, mediante aumento dos investimentos e por meio do efeito multiplicador, tende a fomentar o investimento privado. Assim, a EC 95 tem um outro grande equívoco, que é considerar o investimento total nos gastos a serem limitados. Por outro lado, não há qualquer limitação aos juros pagos no financiamento da dívida pública. (LACERDA, 2016b)

Além disso, a EC 95 desconsidera o crescimento do PIB e da população. No período de vigência desse novo regime fiscal há estimativa de um significativo crescimento populacional com um grande aumento da população idosa. Desta forma, haverá maior demanda por serviços das diversas áreas de atuação do Estado, especialmente de saúde e previdência. Portanto, não será possível o atendimento desse aumento de demanda com o mesmo montante, em termos reais (desconta a inflação), que é despendido hoje. (LACERDA, 2016b)

Em 2018 e em 2019 essas áreas de atuação pública já começaram a verificar os impactos de restrição orçamentária e, ao longo dos anos, esse impacto negativo nos orçamentos tende a ser percebidos cada vez mais. Além disso, propostas de reformas da previdência, uma elaborada pelo governo Temer (PEC 287/2016) e outra pelo governo Bolsonaro (PEC 06/2019) [8], iniciaram sua tramitação no Congresso Nacional nestes anos, visando a modificar parâmetros e regras previdenciárias e até mudar o regime da previdência de repartição para capitalização. Dentre os objetivos das propostas de reforma da previdência, constam a busca por uma grande economia aos cofres públicos e, assim, atender à evolução do novo regime fiscal ao longo dos anos. [9]

O teto dos gastos vai sufocar ainda mais a capacidade de o Estado realizar investimentos públicos, muito importantes para sustentar o crescimento econômico e a competitividade, e gerar perda de potencial de crescimento econômico e de atuação anticíclica do governo. Ademais, essa medida fiscal não considera o perfil da nossa dívida pública, de elevada liquidez e de curto prazo, e do seu elevado custo de financiamento, entre os maiores do mundo, como o principal fator de deterioração fiscal e de déficit nominal.

Portanto, esse novo regime fiscal denota ser um novo projeto de país que não foi aprovado pelo povo brasileiro nas urnas em 2014. Assim, visa a uma diminuição do tamanho do Estado e das suas atuações, afetando negativamente serviços básicos à população, sobretudo aos mais carentes, e aumentar ainda mais a concentração de renda.

---

[8] Pode-se destacar nas propostas mudanças de parâmetros e regras previdenciárias, como o aumento da idade mínima e do tempo de contribuição e a redução dos benefícios previdenciários e assistenciais. Além disso, na proposta de reforma apresentada pelo governo Bolsonaro há ainda a possibilidade de substituição gradual do regime de repartição pelo regime de capitalização e a desconstitucionalização de parâmetros e regras previdenciárias. Sobre as propostas de reforma da previdência ver: Previdência: reformar para excluir? (ANFIP; DIEESE, 2017); Síntese e comentários à Proposta de Ementa Constitucional da Reforma da Previdência e da Seguridade Social (PEC 06/2019) (DIEESE, 20019a) e Impactos da PEC 06/2019 sobre os aposentados e pensionistas. (DIEESE, 2019b).

[9] Destacam-se outras medidas implementadas e/ou anunciadas pela equipe econômica ultraliberal do governo Bolsonaro na área fiscal, como, por exemplo, plano de privatizações de estatais, ampliação dos cortes e contenções de recursos e de investimentos para diversas áreas, como, infraestrutura e educação, redução e mudança de atuação do BNDES e devoluções de grandes montantes de recursos do BNDES para o Tesouro.

Considerações finais

O Brasil apresentava um histórico de superávits primários significativos, principalmente de 2002 até 2013. Entretanto, devido à desaceleração econômica e, posteriormente, à crise econômica, houve uma forte queda de arrecadação. Desta forma, a partir de 2014 o resultado primário passou a ser deficitário com tendência de piora. No entanto, verifica-se que o elevado custo de financiamento da dívida pública é o principal fator gerador do déficit nominal estrutural das contas públicas do Brasil. Ressalta-se que o montante dos gastos com juros verificado nos últimos anos é inviável e insustentável, sendo considerado o principal fator da deterioração das contas públicas.

Desta forma, a partir de 2014, pode-se também afirmar que política monetária tornava cada vez mais difícil de ser alcançar o objetivo de melhorar as contas públicas e o ajuste fiscal. Assim, no atual contexto econômico do Brasil, é imprescindível melhorar o perfil da dívida pública brasileira e dar continuidade aos cortes da taxa Selic de forma estrutural visando à recuperação tanto do desempenho econômico quanto das contas públicas. Além disso, ressalta-se que é inviável realizar um ajuste fiscal, focado em uma política fiscal ultra restritiva, em uma conjuntura de recessão. Para equilibrar as contas, o crescimento econômico é necessário, principalmente para uma melhora da arrecadação fiscal.

A combinação da deterioração do resultado primário, do aumento dos gastos com juros e da recessão econômica, tem sido determinante para acentuar a trajetória de aumento da dívida bruta. Porém, em uma comparação internacional, observa-se que o Brasil não possui um nível de dívida muito elevado em relação ao PIB, mas está entre os países cujo custo de financiamento da dívida é um dos maiores do mundo. Assim, muito mais do que focar no atual nível de endividamento brasileiro, é imprescindível conter e reverter a trajetória de aumento da dívida.

Com o objetivo de dar sequência ao chamado ajuste fiscal, que visa ao corte e contenção de gastos e investimentos públicos, e de controlar o

endividamento foi implementado pelo governo o novo regime fiscal do teto de gastos. Essa medida foca a diminuição apenas dos gastos primários a médio e longo prazo. Ressalta-se que desde 2014, tem havido um grande corte e contenção de gastos públicos e de investimentos. Na avaliação da equipe econômica do governo Temer, proponente dessa medida, o problema fiscal consiste no crescimento das despesas primárias devido, sobretudo, às despesas obrigatórias definidas na Constituição de 1988. No entanto, nesse diagnóstico não estão considerados os elevados pagamentos de juros e o perfil da dívida brasileira.

Os estudos recentes apontam que esse novo regime fiscal com duração de 20 anos terá um impacto negativo muito forte no orçamento fiscal e da seguridade social da União. Ou seja, as despesas primárias ficarão congeladas por 20 anos no mesmo patamar real de 2016. Assim, diversas áreas como, por exemplo, saúde, educação e investimentos, terão seus orçamentos diminuídos em relação ao PIB ano após ano, como de fato já está acontecendo. No entanto, com crescimento econômico, envelhecimento e aumento populacional e outras questões, é muito provável que ocorra uma elevação de demanda pelos serviços e pelas áreas de atuação pública. Logo, aumentará o descompasso entre a demanda da população e a capacidade de oferta de bens e serviços fornecidos pelo Estado.

Com base em simulações e projeções, não é possível prever o total de gastos nem a alocação do orçamento. Entretanto, a população, sobretudo a mais carente, deverá ser a mais afetada com a diminuição da capacidade de financiamento do Estado para as demandas sociais. Ademais, ressalta-se que a adoção do teto de gastos ocorre após um grande corte de gastos realizado a partir 2015, o que significa que o congelamento dos gastos já terá início em um menor patamar fiscal das despesas. Portanto, esse novo regime fiscal, que muito provavelmente vai levar a uma diminuição do tamanho do Estado, impacta diretamente a capacidade de cobertura e qualidade das políticas públicas e sociais e no desenvolvimento econômico e social para as próximas décadas.

Além disso, devem ser considerados alguns equívocos sobre diagnóstico que embasou a formulação do novo regime fiscal: a) trata a crise como

exclusivamente fiscal; b) aposta na confiança como fator de reversão da crise; c) trata a macroeconomia como “economia doméstica”; d) limita a expansão de gastos por um longo período; e) desconsidera o crescimento e envelhecimento populacional; f) não considera o papel anticíclico e o efeito multiplicador do gasto público; g) trava a definição orçamentária e de políticas públicas; h) trata a redução do gasto público, independentemente da finalidade, como um fim em si mesmo, sem considerar os impactos sociais; i) inclui os investimentos no regime do teto, o que provavelmente vai impactar a infraestrutura, competitividade, nível de atividade e potencial de crescimento econômico; j) somente com a retomada do crescimento econômico, ocorrerá uma elevação da arrecadação e, assim, impactará positivamente na dívida e nos indicadores de endividamento; e k) não inclui o perfil da dívida pública e seu custo de financiamento, com elevada taxa básica de juros em termos históricos, como principais fatores de deterioração das contas públicas.

Portanto, como podem ser notadas no debate econômico e nas declarações e metas do governo, a análise e a preocupação em torno do desempenho fiscal se concentram apenas no resultado primário, desconsiderando o resultado nominal. Essa é uma abordagem parcial e falha, pois não trata das contas públicas como um todo. Logo, as políticas fiscal e monetária precisam de um debate amplo, sério e crítico, tendo como objetivo a adoção de um conjunto adequado de medidas econômicas para impulsionar o desenvolvimento econômico e social. É imprescindível evitar equívocos relacionados a cortes de gastos, de benefícios sociais e de investimentos públicos e evitar equívocos referentes às reformas em pauta na atualidade que possam trazer impactos negativos significativos em termos econômico, social e regional.

É imprescindível revogar a EC 95 e buscar alternativas para o equilíbrio das contas públicas com maior justiça social, com correção distorções que afetam negativamente a competitividade e o setor produtivo do país, com maior produtividade do setor público e com melhoria do perfil da dívida pública. Assim, destaca-se a importância de realizar uma profunda reforma tributária com simplificação do sistema e com promoção da progressividade. Além disso, é preciso considerar que, para equilibrar as contas públicas, a economia deve

estar em crescimento para uma maior arrecadação e diminuição da relação Dívida / PIB. Portanto, é necessário modificar o conjunto de medidas econômicas que está sendo implementado, visando a criar condição necessárias para fomentar o desenvolvimento econômico e social.

Referências

AHMAD, Ehtisham,; ALBINO-WAR, M.; SINGH, Raju. Subnational Public financial management: institutions and macroeconomic considerations. In AHMAD, E.; BROSIO, G. Handbook of fiscal federalism. Edward Elgar Cheltenham, UK . Northampton, MA, USA. Acesso: http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_1/FEDERALISM%20Handbook%20of%20Fiscal%20Federalism.pdf

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (ANFIP); DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira – Brasília. Disponível em: https://www.dieese.org.br/evento/2017/reformarParaExcluirCompleto.pdf

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). Disponível em http://www.bcb.gov.br. Acesso em junho de 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº95 de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm Acesso em julho de 2018.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). PEC nº 241/2016: o novo regime fiscal e seus possíveis impactos. Nota Técnica nº 161, setembro de 2016.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). Síntese e comentários à Proposta de Ementa Constitucional da Reforma da Previdência e da Seguridade Social (PEC06/2019). fevereiro/2019a. Disponível em: https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2019/PEC062019Previdencia.html

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). Impactos da PEC 06/2019 sobre os aposentados e pensionistas. Nota Técnica nº 206, maio/2019b. Disponível em:

https://www.dieese.org.br/notatecnica/2019/notaTec206previdenciaAposentadoPensionista.html

FREITAS, Antônio Albano. Uma crítica heterodoxa à proposta do novo regime fiscal (PEC nº55 de 2016), 2017.

FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG (FES) et al. Austeridade e retrocesso - finanças públicas e política fiscal no Brasil. São Paulo. setembro de 2016. Disponível em: http://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf. Acesso em julho de 2018.

GILL, Indermit; PINTO, Brian. Public Debt In Developing Countries: Has The Market-Based Model Worked? Policy Research Working Papers, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: http://www.ibge.gov.br. Acesso em junho de 2019.

LACERDA. A. C. Políticas macroeconômicas para o desenvolvimento brasileiro. In. LASTRES, Helena M.M. et al (Orgs.). O futuro do Desenvolvimento: ensaios em homenagem a Luciano Coutinho. Campinas-SP: UNICAMP, IE, 2016a. p. 83- 104.

LACERDA. A. C. PEC 241, autoengano e a economia do lar. Jornal O Estado de São Paulo. 15/10/2016, 2016b. Disponível em: https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,pec-241-autoengano-e-a-economia-do-lar,10000082274

RAMOS, A.P. O Brasil diante da crise do *subprime*: uma abordagem pós-keynesiana do conjunto de medidas anticíclicas adotado pelo governo federal brasileiro e o desempenho da economia de 2007 a 2010. 2015. 125 f. Dissertação (Mestrado), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, São Paulo, 2015.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). Base de dados. Disponível em: http://www.tesourotransparente.gov.br/ . Acesso em junho de 2019.

VIEIRA, F. S.; BENEVIDES, R. P. Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do sistema único de saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil. Nota técnica nº28 IPEA. Brasília, setembro de 2016.