

UMA REFLEXÃO SOBRE O TETO DOS GASTOS TRÊS ANOS DEPOIS

Humberto Barreto de Alencar¹²

A Emenda Constitucional nº 95/2016 – EC 95/2016 estabeleceu limites para os gastos públicos federais por 20 anos calculados a partir das despesas primárias de 2016 corrigidas pela inflação nos anos seguintes, o chamado “Teto dos Gastos”. A medida busca um corte nas despesas primárias da ordem de 5% do PIB até 2027, quando o teto poderá ser revisto de quatro em quatro anos até se encerrar em 2036. O contexto fiscal da criação da medida era de dois anos de déficit público primário e uma trajetória de crescimento de despesas obrigatórias, principalmente a de gastos com pessoal inativo.

Há uma atual discussão sobre a viabilidade do cumprimento do “Teto”, tendo em vista que as despesas obrigatórias da União cresceram de maneira exponencial nos últimos anos, e como há um “Teto”, as despesas discricionárias, principalmente investimentos, se tornaram asfixiadas no contexto de restrição fiscal. Nesse sentido há uma preocupação se os gastos com investimentos não deveriam ficar fora do “Teto”, tendo em vista que alguns consideram que uma das formas de melhorar a situação fiscal do país é promover o crescimento econômico e o consequente aumento da arrecadação por meio de investimentos em infraestrutura realizados pelo Estado.

O atual contexto das contas públicas expõe um colapso fiscal financiado nos últimos anos por meio do aumento da dívida pública. Desde 2014 as despesas primárias ficaram maiores do que as receitas primárias, num déficit fiscal permanente. Isso levou a um aumento da dívida pública, bem como à expansão da carga tributária que hoje gira em torno de 35% do PIB. Para piorar a situação os tributos no país são concentrados e pagos no geral pela população mais pobre, tendo em vista que a maior carga está nos impostos indiretos que incidem sobre bens e serviços consumidos. Esse fator agrava ainda mais a desigualdade social e o aumento da pobreza no país.

Outro problema estrutural é o tamanho que a dívida pública atingiu, cerca 77% do PIB em 2019, sendo que pela metodologia do FMI é mais de 80% do PIB. Neste contexto o “Teto dos Gastos” trouxe um alento de credibilidade da sustentabilidade do pagamento dessa dívida, tendo em vista que há um compromisso constitucional de limite das contas públicas. Esse foi um dos motivos pelos quais se tornou possível apesar do

¹² Possui graduação em Jornalismo pela UnB e especialização em Planejamento e Orçamento Público. É Analista de Planejamento e Orçamento atualmente lotado na Câmara dos Deputados e mestrando em Economia pelo IDP.

tamanho da dívida melhorar o seu perfil em termos de taxas de juros e prazos para pagamentos.

Do ponto de vista orçamentário há dois caminhos a serem adotados para o equilíbrio fiscal, o aumento das receitas ou redução das despesas. A carga tributária brasileira do Brasil da ordem de 33% já uma das maiores comparadas a outros países emergentes. Aumentar as receitas por meio do endividamento seria outro problema tendo em vista que a dívida pública em torno de 77% do PIB também é uma das maiores entre os países emergentes. Assim o ajuste mais palatável é pelo lado das despesas. O “Teto” busca em 10 anos que se obtenha uma mudança de 5% do PIB nas contas do resultado primário, ao propor a saída de 2,5% do PIB (déficit primário) para 2,5% de superávit em 2026.

Há uma dificuldade em restringir as despesas públicas no Brasil de forma abrupta pelo fato que as despesas passíveis de contingenciamento são poucas, sendo os 5% do PIB algo em torno de R\$ 350 bilhões. Cerca de 90% das despesas primárias do orçamento atualmente são obrigatórias e para serem reduzidas precisam de mudanças legais ou constitucionais, sendo os gastos com pessoal ativo e inativo os principais gargalos. Nesse sentido alterações nos sistemas de previdência tanto na União, como nos estados e municípios.

Há uma preocupação quanto à viabilidade de cumprimento do Teto tendo em vista um orçamento engessado e com forte presença de despesas obrigatórias crescentes no Brasil. Para isso existem “gatilhos” que serão acionados assim que o Teto for ultrapassado com vedações no âmbito da União tais como: conceder benefícios tributários; conceder reajuste ou novos auxílios aos servidores públicos; reajustar despesas obrigatórias acima da inflação; aumentar subsídios e subvenções; e criar cargos na administração pública. A ideia dos “gatilhos” é que as despesas possam se restringir e voltar a patamares abaixo do Teto. Nesse contexto a EC 95/2016 propõe um ajuste gradual por meio da redução das despesas.

Como possíveis ajustes nas contas públicas outros fatores podem contribuir nos próximos anos para o cumprimento do Teto como as privatizações, uma redução de pessoal por meio da inovação tecnológica e uma melhor gestão, novas formas de contratação e de vínculos de trabalhadores com o setor público, melhoria de mecanismos contra fraudes em programas sociais entre outros.

Há do lado da receita iniciativas que podem ajudar no cumprimento do Teto, como uma Reforma Tributária nos próximos anos. As iniciativas nesse sentido buscam fazer o país ser mais eficiente economicamente e sofrer menos com efeito da tributação. É consenso que todo tributo provoca algum tipo de distorção e perda da eficiência. No Brasil a guerra fiscal é comum principalmente entre os estados, o que faz setores produtivos serem instalados em locais onde não há uma vocação para essas atividades, mas um benefício fiscal. Nesse sentido uma Reforma Tributária que melhore o ambiente

de negócios, proporcione uma maior segurança jurídica e mitiguem os efeitos da guerra fiscal, principalmente entre estados, poderá ter um forte impacto no crescimento da economia e consequentemente na melhoria da arrecadação.

Uma das críticas ao Teto dos Gastos é que não há restrição ou preocupação com o custo das despesas com juros e amortização da dívida, tendo em vista que o Teto atua apenas nas despesas primárias. É justamente o oposto. A dívida pública do governo central sobe todas as vezes que há um déficit primário. Com a dívida maior, mais pressão para sua rolagem (prazos e taxas de juros). E como houve crescimento da dívida que saiu de 52% do PIB em 2014 para 77% do PIB em 2019, depois de seguidos déficits. Sem o Teto que segura o crescimento das despesas primárias é provável que o aumento da dívida fosse ainda maior. O Teto trouxe uma perspectiva de sustentabilidade da dívida e está permitindo alterar seu perfil por meio de prazos mais longos e juros menores nos títulos públicos emitidos devido a credibilidade de uma medida constitucional de controle das despesas públicas, sendo hoje o principal instrumento de ajuste fiscal.