

Uma análise das projeções do teto de gastos com base no relatório publicado pelo Ministério da Fazenda “Teto de gastos: o gradual ajuste para o crescimento do país”

Alexandre Magno de Andrade Reis¹

O Relatório publicado pelo Ministério da Fazenda “Teto de gastos: o gradual ajuste para o crescimento do país” elaborado em 2018 apresenta como ponto central o reequilíbrio fiscal do Governo Federal através de um limite imposto para gastos federais, sendo esse limite calculado pela despesa do ano corrente anterior corrigida pela inflação, o impacto dessa ação implicaria em um ajuste fiscal completo em dez anos, chegando a reduzir a despesa de 4 a 5 pontos percentuais do PIB nesse prazo. O Relatório tem como objetivo principal analisar as críticas à Emenda Constitucional nº 95/2016, levando em consideração a motivação para a implementação do teto de gastos.

Segundo a publicação, as justificativas apresentadas para a adoção do teto de gastos seguem o diagnóstico de que o Brasil possui um desequilíbrio fiscal crônico, decorrente de um aumento acelerado das despesas públicas, levando ao aumento da dívida pública e a expansão da carga tributária. Dados apresentados mostram que a carga tributária alcançou o patamar de 33% do PIB, que já é uma carga bastante elevada em contraprestação à produtividade da economia, resultando em maior desigualdade e aumento da pobreza, com grande potencial de perda do crescimento econômico. Não sendo interessante aumentar ainda mais a carga tributária para a financiar o crescimento do gasto público.

Tendo em vista o cenário de pandemia, como será que as motivações usadas pelo Relatório do Ministério da Fazenda em 2018 para a implementação do teto de gastos serão afetadas, além dos desafios que chegam para o cumprimento de tal medida.

Dentro do trabalho apresentado pelo Ministério da Fazenda é feita uma análise dos pontos mais críticos levantados, sendo o primeiro deles se o teto de gastos seria insustentável, pois ele poderia comprimir excessivamente o gasto público ao ponto de causar uma paralisia no Governo, não sendo possível cumprir os limites impostos, e por fim causando o fracasso da política, porém, conforme Relatório, a Emenda Constitucional prevê mecanismos para o ajuste que podem ser ativados no próprio Projeto de Lei Orçamentário Anual, caso haja o risco do limite ser ultrapassado. Para garantir que os limites não sejam ultrapassados, o artigo 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), apresenta as seguintes vedações: (a) conceder qualquer tipo de vantagem, reajuste ou auxílio aos servidores; (b) criar cargos; (c) alterar estrutura de carreira; (d) contratar pessoal; (e) criar novas despesas obrigatórias; (f) reajustar despesas obrigatórias acima da inflação; (g) refinanciar dívidas; (h) aumentar despesas com subsídios e subvenções; e (i) conceder benefícios tributários. As vedações apresentadas criam um cenário de aplicação mais eficiente das receitas públicas, diminuindo as aplicações em áreas que não sejam estruturais.

¹ Formado em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília. Atualmente, é Auditor Fiscal de Atividades Urbanas no Governo do Distrito Federal.

Outro ponto apresentado pelo trabalho é a rigidez na aplicação dos recursos, onde mais de 90% da despesa é de caráter obrigatório. Um dos maiores receios à época seria a não aprovação da Reforma da Previdência, que representava 52% da despesa total, somando os benefícios do RGPS e do funcionalismo público, porém a Reforma da Previdência já se encontra aprovada, e segundo a Instituição Fiscal Independente (IFI) gerará uma economia de R\$ 740 bilhões aos cofres públicos.

É importante demonstrar que o trabalho apresentado pelo Ministério da Fazenda destaca que o projeto não afeta a educação básica, que é um segmento estrutural e estratégico para a redução da pobreza e para o aumento de produtividade econômica, deixando claro que o Fundeb está fora do limite de gastos.

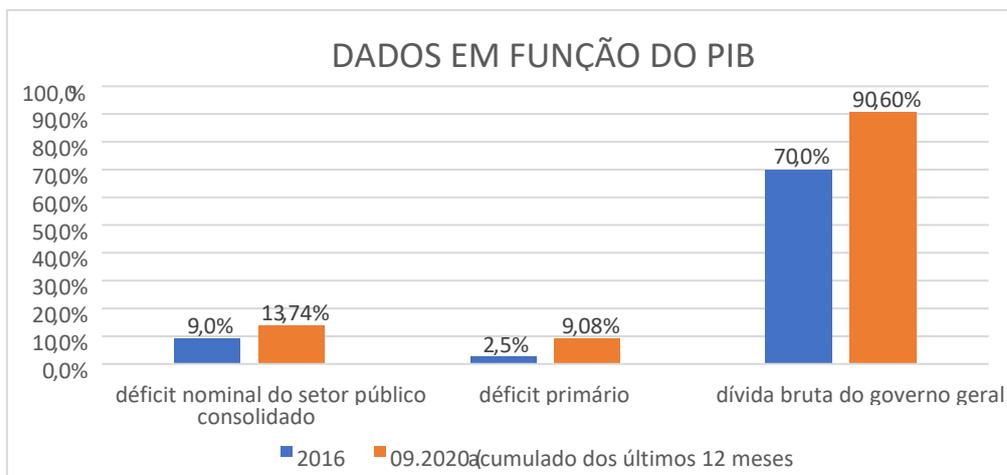
Um dos pontos citados na implementação da política do teto de gastos pelo Ministério é que as estimativas de receita normalmente apresentavam falhas, pois normalmente as projeções do PIB se apresentavam bastante otimistas. Com o teto, que já se apresenta na formulação do orçamento, o Projeto de Lei Orçamentária se tornou mais realista e os limites de despesas já estarão apresentados.

No estudo, são apresentados vários índices que explicam a situação fiscal do Governo, sendo que, conforme Relatório:

O déficit e a dívida pública também chegaram a valores muito elevados, em especial para um país de renda média. A situação em 2016 era de déficit nominal do setor público consolidado e 9% do PIB, déficit primário de 2,5% do PIB e dívida bruta do governo geral de 70% do PIB, crescendo aceleradamente. A dívida bruta do governo geral, no terceiro trimestre de 2018, já alcançou 77% do PIB e, pela metodologia do FMI, já superou 80% do PIB. Se o Brasil não persistir em uma política de ajuste fiscal, chegará a uma situação de insustentabilidade da dívida, que é aquela em que se eleva o risco de não pagamento, o que costumeiramente se dá pela aceleração da inflação como forma de desvalorizar as obrigações do Tesouro. Retroceder no caminho do ajuste fiscal também levará à crise e à estagnação econômica.

Mostrando que um ajuste fiscal ajudaria no controle da dívida pública do Governo Federal de uma forma gradativa e segura. Porém, com a chegada da pandemia a situação se apresentou de uma forma totalmente diferente, sendo exemplificado pelo gráfico 01, em que são comparados os dados apresentados pelo Relatório do Ministério da Fazenda em 2016 e os dados do acumulado dos últimos 12 meses, com referência a setembro de 2020, apresentados pelo Banco Central.

GRÁFICO 01: Comparativo dos dados de 2016 com o acumulado dos últimos 12 meses.



Fonte: dados extraídos do relatório do Ministério da Fazenda e do Banco Central.

De acordo o Relatório de Estatísticas Fiscais do Banco Central, o resultado nominal do setor público consolidado, que inclui o resultado primário e os juros nominais apropriados, foi deficitário em R\$103,4 bilhões em setembro de 2020, avaliando o acumulado em doze meses, o déficit nominal alcançou R\$991,0 bilhões, o que representa 13,74% do PIB, já o déficit primário acumulado do setor público consolidado atingiu R\$635,9 bilhões, no acumulado em doze meses, elevando o déficit primário para o patamar de R\$655,3 bilhões, representando a marca de 9,08% do PIB, e a DBGG (Dívida Bruta do Governo Geral) que compreende Governo Federal, INSS e governos estaduais e municipais, que chegou a alcançar os R\$6.533,7 bilhões em setembro de 2020, equivalente a 90,6% do PIB, apresentando um aumento assustador em todos os itens comparados.

Em uma avaliação feita pela IFI, são descritas algumas despesas selecionadas, no período de janeiro a agosto dos anos de 2018, 2019 e 2020, com a variação percentual real em relação ao ano anterior, e com relação à variação percentual do PIB, conforme tabela 1:

TABELA 1. DESPESAS SELECIONADAS DO GOVERNO CENTRAL – 2018 A 2020 – ACUMULADO DE JANEIRO A AGOSTO (R\$ BILHÕES CORRENTES, VAR. % REAL E % DO PIB)

	Jan-Ago/18			Jan-Ago/19			Jan-Ago/20		
	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB
Despesa total	862,8	2,4%	19,0%	885,1	-1,3%	18,6%	1.320,5	45,1%	27,8%
<i>Benefícios previdenciários (RGPS)</i>	367,3	2,1%	8,1%	391,6	2,5%	8,2%	458,6	14,0%	9,6%
<i>Pessoal (ativos e inativos)</i>	194,4	1,1%	4,3%	203,6	0,7%	4,3%	208,9	-0,2%	4,4%
<i>Abono e seguro desemprego</i>	37,0	-3,8%	0,8%	37,3	-2,9%	0,8%	43,5	13,1%	0,9%
<i>Benefícios de Prestação Continuada (BPC)</i>	37,3	1,1%	0,8%	39,6	2,0%	0,8%	41,8	2,7%	0,9%
<i>Créditos extraordinários (exceto PAC)</i>	0,3	-51,8%	0,0%	2,8	941,6%	0,1%	293,6	9884,3%	6,2%
<i>Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha</i>	9,7	-9,0%	0,2%	7,5	-25,6%	0,2%	6,8	-11,6%	0,1%
<i>Fundeb</i>	10,0	1,1%	0,2%	10,9	4,8%	0,2%	11,3	1,3%	0,2%
<i>Sentenças judiciais e precatórios (custeio e capital)</i>	13,2	27,8%	0,3%	14,5	5,0%	0,3%	21,8	46,2%	0,5%
<i>Subsídios, subvenções e Proagro</i>	12,3	-31,8%	0,3%	9,9	-22,1%	0,2%	23,7	131,7%	0,5%
Obrigatórias	789,4	1,4%	17,4%	821,9	0,1%	17,2%	1.256,0	48,7%	26,4%
Obrigatórias com controle de fluxo	88,7	6,1%	2,0%	89,3	-3,2%	1,9%	80,6	-12,2%	1,7%
Discricionárias	73,4	14,2%	1,6%	63,2	-17,2%	1,3%	64,6	-0,5%	1,4%
PIB (R\$ bi correntes)			4.542,4			4.764,9			4.754,0

Fonte: Instituto Fiscal Independente – Relatório de Acompanhamento Fiscal outubro de 2020.

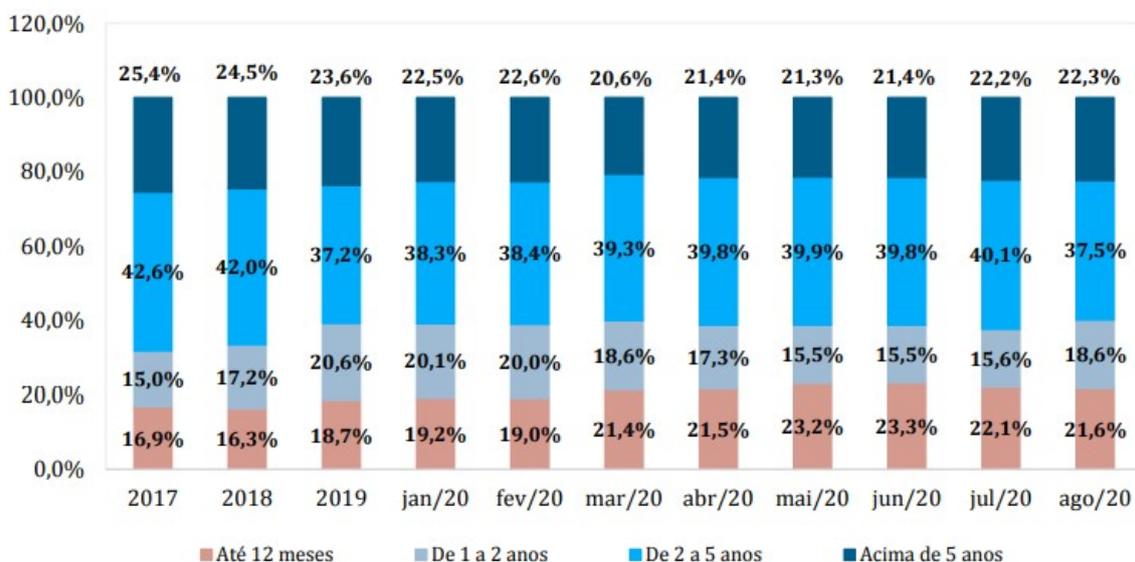
Os dados apresentados mostram que em 2019 houve uma variação real de apenas 0,1% das despesas obrigatórias, além de uma diminuição dessas despesas em função do PIB, mostrando que as medidas adotadas estavam surtindo efeito, apesar das despesas discricionárias apresentarem redução, o que impacta diretamente nos investimentos realizados pelo Governo. Em 2020 com a pandemia do novo coronavírus as despesas tiveram um expressivo aumento, subindo ainda mais as despesas obrigatórias e diminuindo as discricionárias. Para o Instituto Fiscal Independente as justificativas são que:

O forte aumento na despesa proveniente de créditos extraordinários ocorreu em função de auxílios contra a pandemia. A despesa com créditos extraordinários (exceto PAC), de R\$ 293,6 bilhões, que cresceu R\$ 290,8 bilhões ante os primeiros oito meses de 2019, decorreu de medidas como (i) auxílio emergencial a pessoas em situação de vulnerabilidade (R\$ 212,8 bilhões); (ii) despesas adicionais do Ministério da Saúde e demais ministérios (R\$ 31,9 bilhões); (iii) Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (R\$ 22,3 bilhões); e (iv) ampliação do Programa Bolsa Família (R\$ 0,4 bilhão). As despesas obrigatórias cresceram 48,7%, em termos reais, a R\$ 1.256,0 bilhões, no acumulado de 2020 até agosto, enquanto as despesas discricionárias oscilaram negativamente em 0,5% nessa base de comparação, alcançando R\$ 64,6 bilhões.

A cada dia, os prazos de vencimento da dívida pública diminuem, efeito gerado pelo reflexo do aumento acelerado da dívida e da insegurança do mercado, que exige uma garantia maior para a compra de títulos da dívida pública. Como exemplo, a IFI cita

que “os títulos com vencimento em até 12 meses representavam 18,7% do total da Dívida Pública Federal (DPF), enquanto os títulos com vencimento superior a cinco anos respondiam por 23,6% do estoque. Em agosto de 2020, a parcela relativa dos títulos com vencimento em até 12 meses havia subido a 21,6%, aumento de 2,9 pontos percentuais. Por sua vez, os títulos de vencimento mais longo (acima de cinco anos) tiveram a participação diminuída de 23,6% em dezembro passado para 22,3% em agosto, uma redução de 1,3 ponto percentual”. O gráfico 2 apresenta a evolução dos prazos de acordo com o prazo de vencimento da dívida pública.

GRÁFICO 02. Prazos de vencimento da Dívida Pública Federal (DPF)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI

As análises apresentam uma grande dificuldade, tanto para o controle dos gastos públicos que tendem a aumentar ainda em 2020, que segundo dados da IFI podem alcançar 96% do PIB até o final de 2020, quanto para captação de recursos no mercado, pois com as inseguranças fiscais apresentadas as taxas aumentam e os prazos para pagamento dos títulos diminuem.

Apesar de todos os esforços gerados pela aprovação do teto de gastos, é importante ressaltar que a pandemia trouxe condições que não estavam presentes à época da aprovação da medida, mas se apresenta como uma medida essencial para mitigar os efeitos gerados pelos gastos públicos desordenados e a tentativa do reequilíbrio fiscal, que pode durar mais de dez anos para serem mitigados. O controle de despesas se apresenta de forma complicada, pois pode dificultar a aplicação de recursos em políticas públicas de áreas como educação, saúde e segurança pública.

A importância do cumprimento do teto de gastos, apresentado no Relatório do Ministério da Fazenda se torna ainda mais importante com a apresentação dos desafios apresentados pela pandemia, até pelo fato dos efeitos gerados por essa crise ainda ter impacto indefinido no tempo, podendo ocorrer uma segunda onda de infecção pelo

coronavírus, situação presente em outros países no momento e que ainda pode afetar o Brasil.

REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/docs_estatisticasfiscais/Nota%20para%20a%20Imprensa%20-%20Estat%20C3%ADsticas%20Fiscais.pdf. Acesso em: 09 nov. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasfiscais>. Acesso em: 10 nov. 2020.

Relatório de Acompanhamento Fiscal, de 19 de outubro de 2020 – nº 45. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/578343/RAF45_OUT2020.pdf. Acesso em: 24 out. 2020.

Salto, Felipe Scudeler e Pellegrini, Josué Alfredo, Contas Públicas no Brasil – São Paulo: Saraiva Educação, 2020.