

O TETO DE GASTOS EM XEQUE

A propagação do novo coronavírus no Brasil, a necessidade de medidas de distanciamento social e suas consequências sociais e econômicas catastróficas evidenciaram a importância vital dos gastos públicos para a sociedade. A urgência do enfrentamento dos impactos da pandemia, tanto no sistema de saúde quanto na renda das famílias praticamente obrigou o governo federal a abdicar das diretrizes de austeridade fiscal, leia-se corte de gastos, que vinha sendo a linha mestra da política econômica até então.

Diante do avanço da Covid 19, em março foi decretado o estado de calamidade e aprovado pelo Congresso Nacional o “Orçamento de guerra” que permite o descumprimento de duas regras que impedem o aumento de gastos: a “regra de ouro” e o teto de gastos. A “regra de ouro” proíbe o executivo de se endividar para pagar despesas correntes, como são chamados os gastos da administração pública para a prestação de serviços públicos. O teto de gastos, definido pela Emenda Constitucional nº 95, congela por 20 anos as despesas primárias do governo, que não incluem o pagamento dos juros da dívida pública, limitando seu aumento ao percentual da inflação passada. Não entram no teto os repasses para o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica) e as transferências obrigatórias para estados e municípios, além do pagamento de juros da dívida pública. Também não está condicionado ao teto o dinheiro que vai para as empresas estatais e os gastos eleitorais.

O futuro do teto de gastos está em xeque, pois ele tolhe a capacidade do Estado em manter políticas que serão necessárias após a vigência do estado de calamidade. A data limite do estado de calamidade pública, bem como do orçamento de guerra, é o dia 31 de dezembro de 2020, sem que haja previsão de prorrogação. Além disso, o governo precisa apresentar sua proposta de Orçamento para 2021 até o final de agosto. Por isso, será preciso encontrar uma maneira de contornar o teto em 2021 para manter políticas como as de saúde e educação, programas sociais e mesmo estímulos econômicos no pós-pandemia.

A volta à política de austeridade, com corte nos gastos públicos, tem sido anunciada com frequência pelas autoridades governamentais. Mas é evidente que as consequências sociais e econômicas dessa opção seriam muito negativas. Outra saída seria o aumento da tributação, que está nas entrelinhas de algumas propostas, porém ninguém quer assumi-la explicitamente por ser extremamente impopular. Assim, ganham força as propostas de flexibilização ou mesmo de extinção do “teto dos gastos” como forma de viabilizar juridicamente as medidas de enfrentamento a Covid 19.

A política de austeridade fiscal vem sendo aplicada no Brasil desde o final de 2014. Sua principal justificativa é que ela iria recuperar a economia posto que, ao assegurar o equilíbrio das contas públicas, os investidores teriam a confiança necessária para aplicar recursos no país fazendo os juros caírem e as empresas e o emprego se expandirem. Ou seja, trata-se de uma política favorável ao “mercado” que aponta para o inchaço do Estado e o tamanho insustentável da dívida pública como causas da crise. O problema é que essa política não deu sinais de sucesso mesmo antes da chegada da pandemia, como mostra a profunda recessão de 2015 e 2016 e o crescimento extremamente lento de 2017 a 2019. O período de austeridade de 2014 até agora mostra altas taxas de desemprego, enorme subutilização da força de trabalho, concentração de renda e aumento da pobreza.

De concreto, o teto dos gastos vem causando um enorme impacto negativo nas políticas públicas, como pode ser visto no caso das ações e serviços públicos de saúde (ASPS). Segundo

aponta Funcia et al (2020)¹, na vigência da EC 95 os gastos em ASPS sofreram redução em relação à Receita Corrente Líquida (RCL), passando de 15,8%, em 2017, para 13,5% da RCL, em 2019 (Tabela 1). Isto é, uma queda de 2,3 p.p. no gasto de saúde nos primeiros anos de aplicação do teto de gastos que, como se viu, poderá vigor por até vinte anos.

Tabela 1 – Gastos em saúde como proporção da RCL

Ano	Despesas nominais ASPS(R\$) (A)	RCL (B)	A/B
2015	100.054.862.323	674.522.742.050	14,83%
2016	106.235.306.617	709.929.574.507	14,96%
2017	114.700.610.390	727.254.323.971	15,77%
2018	116.820.887.299	805.348.403.467	14,51%
2019	122.269.917.718	905.658.589.594	13,50%

Fonte: Siop e STN. Não considera a fonte de royalties e a reposição de RAP

Na Saúde, a Emenda Constitucional 86 tinha fixado um piso para o gasto de 15% da Receita Corrente Líquida (RCL). Entretanto, apesar de ter havido uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) de nº 5.595², que manteve esse piso, as perdas para o SUS com a limitação do teto foram de R\$ 3,98 bilhões e R\$ 13,58 bilhões, respectivamente, em 2018 e 2019, na comparação entre valores executados e o mínimo obrigatório (15% RCL). Para 2020, a comparação entre os gastos de saúde e o piso de 15% da EC 86 deve ser elaborada levando-se em conta os valores previstos de despesa e receita na Lei Orçamentária Anual (LOA), aprovada pelo Congresso Nacional, pois trata-se de ano atípico em que a pandemia aprofundou a crise econômica, afetando a arrecadação (redução) e as despesas (aumento). Nesse sentido, os recursos autorizados estariam quase R\$ 5 bilhões abaixo do valor previsto para o piso anterior, estimando-se, entre 2018 e 2020, uma perda para o SUS de R\$ 22,5 bilhões (Tabela 2).

Tabela 2 – Despesas em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) – em R\$

Ano	Despesas ASPS (A)*	RCL (B)**	EC 86 (15% da RCL) (C)	C - A
2018	116.820.887.299	805.348.403.467	120.802.260.520	3.981.373.221
2019	122.269.917.718	905.658.589.594	135.848.788.439	13.578.870.721
2020	125.234.358.514	868.000.000.000	130.200.000.000	4.965.641.486
TOTAL	364.325.163.531	2.581.906.993.061	387.286.048.959	22.525.885.428

Fonte: Siop. Para 2018 e 2019, empenho. Para 2020, LOA. Não considera recursos de royalties do pré-sal e reposição de restos a pagar cancelados. Considera valores condicionados à regra de ouro.** Fonte: STN (2018 e 2019) e Relatório final da LOA (2020).

Desde a vigência da EC 95 foram graves os efeitos para as áreas sociais, não só na saúde, mas também na educação, na habitação, na segurança alimentar e na assistência social. No caso da educação, só em 2019, segundo cálculos da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, houve uma perda de R\$ 32,6 bilhões.

Olhando para o futuro, até 2036 o atendimento às necessidades de uma população em crescimento estará limitado pela Emenda. O valor máximo a ser destinado à saúde e educação, por exemplo, cairá como proporção das receitas de impostos e também em relação ao PIB, com grave prejuízo para a população de menor renda.

¹ Disponível em: <https://jornalgggn.com.br/a-grande-crise/pra-que-mentir-por-francisco-r-funcia-carlos-ocke-e-bruno-moretti/>

² <https://diplomatie.org.br/o-teto-dos-gastos-e-o-desfinanciamento-do-sus/>

Ainda assim, e apesar da limitada capacidade de prestar serviços públicos de qualidade à população, a educação pública, o Sistema Único de Saúde e os programas sociais são fatores que reduzem a desigualdade de renda. Esse efeito se amplia no momento presente, em que o maior dispêndio de recursos tende a beneficiar a parcela da população mais vulnerável à pandemia e que mais necessita de serviços primários.

A crítica à austeridade fiscal consubstanciada na EC 95 argumenta que, ao provocar a redução, ou mesmo paralisação, dos investimentos públicos, caminha na contramão da retomada do dinamismo econômico. Assim, dificulta a adoção de políticas anticíclicas de estímulo a economia em um momento de crise generalizada e queda no PIB. A crítica considera que, ao contrário, o gasto público ativa a demanda por bens e serviços que é essencial ao crescimento econômico, principalmente em momentos difíceis como o atual.

A EC 95 contraria, inclusive, a tendência mundial de revisão das políticas de austeridade fiscal dos governos, apontadas como uma causa importante da estagnação das economias desde a crise mundial de 2008. Sobretudo, não existe país no mundo com uma regra semelhante que seja válida por duas décadas. Limites para o crescimento de despesas são fixados para períodos curtos e têm por base o comportamento do PIB, expandindo-se nas crises e contraindo-se quando a economia se acelera.

Abre-se um parêntesis aqui para adentrar a questão dos gastos, dessa vez correlacionando-o com a pandemia, a mostrar o quanto estamos aquém de outros países no que se refere à medida de combate à expansão do coronavírus. Segundo o Observatório de Política Fiscal, ligado ao Instituto Brasileiro de Economia (Ibre), da Fundação Getúlio Vargas, o Brasil gastou nessas medidas pouco mais de 2% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, ante 17% na Espanha e Reino Unido; 12% na Alemanha e 13% na França.

Os desafios colocados nesse momento recomendam que a análise vá além da dicotomia déficit/superávit e entender a importância do gasto tanto na dinamização econômica quanto na sobrevivência da sociedade e seus princípios mais fundamentais. Algumas iniciativas são importantes como a da coalizão Direitos Valem Mais, que defende o fim da EC 95 e que protocolou no Supremo Tribunal Federal (STF), em 18 de março de 2020, pedido de suspensão imediata da Emenda. Esta coalizão apresentou um documento à Ministra Rosa Weber e aos demais Ministros do STF com fortes argumentos que justificam a urgência do fim da EC 95 para a garantia dos direitos humanos garantidos constitucionalmente e das condições de sobrevivência da população não somente durante, mas no pós-pandemia.

A EC 95 rompe com o pacto do bem-estar e justiça social da Carta de 1988, pois enfraquece e limita os investimentos em políticas sociais, fragilizando toda a rede de proteção social. Nesse que é um dos períodos mais trágicos da humanidade, precisamos mais do que nunca da força das políticas sociais, dos gastos públicos, de um Estado forte capaz de salvar vidas.

Brasília, 11 de agosto de 2020

DIEESE – Escritório Regional no DF