

PEC da Transição reproduz erros, alimenta a inflação e prejudica os mais pobres

Nota Técnica 06/2022

Alegando a necessidade de reparar o orçamento 2023, enviado ao Congresso pelo governo Bolsonaro, para garantir a inclusão de gastos sociais prometidos na campanha, o governo eleito de Lula propõe, como primeira medida, uma PEC de Transição com o objetivo de autorizar gastos de R\$ 200 bilhões por ano, ao longo do mandato, fora do Teto de Gastos.

Sem o acompanhamento de medidas que busquem restaurar um horizonte de responsabilidade fiscal, a proposta se soma às diversas alterações legislativas empreendidas sobre a regra do teto de gastos, criada em 2016 com o objetivo de promover um ajuste gradual e suave nas contas em um prazo de 20 anos.

Desde então, as seguidas mudanças na regra fiscal prejudicam a credibilidade do Brasil diante de credores de todo mundo, sabotando a efetividade da âncora fiscal em seu papel de prover a percepção de solvência da dívida no longo prazo.

Sobre isso, o Livres:

1. Reafirma a defesa da Responsabilidade Fiscal e Social, com a necessidade de aumento da eficiência e equidade dos gastos públicos;
2. Defende o respeito à estabilidade das regras fiscais vigentes como escudo contra medidas populistas que prejudicam a população e a democracia.

1. Dificuldade crônica de estabelecer prioridades de forma sustentável

Desde a formulação da Constituição de 1988, os legisladores criaram diversos benefícios legais que, somados, são incompatíveis com a realidade financeira de um país ainda em desenvolvimento. Desses recursos, muito foi outorgado a grupos capazes de se organizar e pressionar por benefícios e uma parcela proporcionalmente menor a políticas eficientes que atendem aos mais necessitados.

Nesse processo, a renda média da população não cresceu de maneira consistente, ao passo que os gastos públicos - e, como consequência, os impostos pagos pela população - seguem se expandindo, atuando como fonte de instabilidade econômica para o país.

O crescimento da dívida pública tem sido acompanhado de um aumento sistemático da carga tributária, também elevada para um país emergente. Isso, por sua vez, gera instabilidade na vida das pessoas que desejam trabalhar e empreender, sem que recebam, pela alta carga tributária que têm que arcar, uma compensação adequada em forma de serviços públicos eficientes.

Nesse panorama, o descontrole nas contas públicas compromete a recuperação da crise no Brasil, prolongando a situação de pobreza

e alta inflação que corrói a renda limitada da população. A recusa a encarar a necessidade de priorização dos gastos públicos leva a uma postura complacente com a ineficiência, comprometendo a sustentabilidade das contas.

2. Descontrole da Dívida Pública prejudica principalmente os mais pobres

Em mercados do mundo inteiro, as relações de crédito entre quem empresta e quem toma emprestado são fundamentais para o bom funcionamento da economia.¹

No caso do Brasil, não só o governo é o maior tomador de crédito da economia, como ele também é percebido como um mau devedor. Essa imagem é resultado das decisões tomadas pelos governos ao longo dos anos, nas quais se vê pouco compromisso com o pagamento da dívida.¹

A consequência direta dessa percepção são os juros altíssimos pagos não só pelo Estado brasileiro aos seus credores, como também, por todos os tomadores de crédito da nossa economia: consumidores e empresas. Por sua vez, esse cenário dificulta o consumo das famílias e a geração de emprego por parte das empresas, dado que a capacidade de investimento acaba comprometida pelo alto custo do crédito.

Assim, o cuidado com as contas públicas se revela fundamental para o crescimento e a geração de empregos. Nesse contexto, o Governo deve ser capaz de garantir que suas contas caibam no orçamento e, dentro desse

arcabouço, priorizar os gastos públicos para as políticas que sejam mais eficientes na geração de bem-estar (saúde, educação, segurança pública) e no alívio da pobreza.

Entretanto, essa avaliação de prioridades e zelo pela eficiência das políticas públicas não é prática comum no Brasil. Para citar um exemplo: o custo do Auxílio Brasil saltou de R\$ 32 bilhões para R\$ 106 bilhões, podendo chegar a R\$ 160 bilhões em 2 anos. Mesmo assim, a fome está de volta, tamanha a falta de eficiência na focalização do programa. E com a inflação alta, o valor real recebido pelas famílias se derrete a cada mês.

Por isso, a proposta de criar um grande rombo no Teto de Gastos para garantir políticas sociais, mas sem garantir a responsabilidade fiscal, é dar com uma mão e tirar com a outra.

Sem estar acompanhado de uma regra fiscal previsível e sólida, o crescimento real da dívida pode ser o caminho político mais fácil, pois evita desagradar grupos de pressão ao cortar políticas públicas caras e ineficientes. Contudo, é o caminho socialmente mais preocupante, porque piora a renda dos brasileiros e as perspectivas de crescimento do País.³

3. Quem esmaga o pobre no orçamento é a complacência com ineficiência

Para se recusar a efetivamente escolher prioridades, o populismo apela ao discurso de inclusão dos pobres no orçamento. Porém, em classificação internacional feita pelo FMI,

considerando dados referentes a 2019, o Brasil aparece como o 4º país entre 58 analisados com a maior proporção de gastos sociais (14,3%) em relação ao PIB, atrás apenas de San Marino (18,2%), Espanha (15,8%) e Noruega (15,6%). Os dados evidenciam, portanto, que não falta dinheiro para a política social, mas eficiência.^{2 e 4}

No Brasil, há inúmeros programas que custam bilhões de reais e podem ser aprimorados ou mesmo cortados. Mas para que uma política ruim possa dar lugar a uma melhor e mais eficiente, é necessário que os governos adotem de maneira consistente processos de Avaliação de Políticas Públicas.

Assim seria possível direcionar recursos para boas iniciativas, realizar ajustes de desenho e descontinuar aquelas políticas que falham em atender os objetivos para os quais foram criadas, liberando assim recursos para programas sociais ou, futuramente, para a redução da carga tributária.

Como já mencionamos, o próprio Auxílio Brasil é um desses casos. Para melhorá-lo, seria importante corrigir a regra do valor mínimo tão elevado. Na prática, ele incentivou as declarações artificiais de famílias unipessoais, compostas por apenas um adulto. Nesse sentido, seria fundamental realizar uma recalibragem dos valores de cada benefício do Auxílio, conforme as características reais das famílias. Essas duas medidas de melhoria da focalização já aumentam bastante a eficiência do programa.

Outras iniciativas também tem potencial de melhorar substancialmente o uso dos recursos públicos. Uma delas é a Reforma Administrativa, para promover a racionalização da gestão dos Recursos Humanos por meio de uma avaliação efetiva de desempenho que valorize o bom trabalho e combata a ineficiência. Colocar o atendimento ao cidadão no centro da lógica do funcionamento do Estado aumenta a qualidade e a produtividade do serviço público. Entre as medidas nessa direção, estão a necessidade de padronização e redução do número de carreiras do funcionalismo público.

Também é possível cortar custos tributários por meio da revisão de subsídios setoriais, regimes tributários especiais e mecanismos de financiamento público, dentre outros. Estes subsídios capturam parcelas do orçamento público e o transferem a setores econômicos específicos, muitas vezes pouco eficientes e competitivos, distorcendo o funcionamento dos mercados, escolhendo vencedores e prejudicando a produtividade da economia.

4. Pragmatismo: a proposta “menos pior”

Com o capital político do governo eleito empenhado na direção da ampliação de gastos, o cenário mais provável é que seja aprovada uma PEC de Transição com algum buraco no teto de gastos. Nesse cenário, é importante discutir como priorizar os gastos sociais gerando o mínimo impacto possível em termos de desequilíbrio das contas públicas.

Como exemplo, o Senador Alessandro Vieira propôs uma alternativa que colocaria para fora do teto menos da metade do valor proposto pelo governo eleito. O texto autoriza o uso de R\$ 70 bilhões fora do teto de gastos exclusivamente para programa de renda.⁴

Adicionalmente, ficariam fora da regra de gastos algumas despesas cujos recursos advêm da iniciativa privada. Projetos socioambientais e relativos às mudanças climáticas e as despesas de universidades

federais que sejam custeadas por doações, receitas próprias ou convênios.

Além disso, o texto também prevê a criação de uma nova regra fiscal a fim de garantir que não haverá risco à estabilidade das contas públicas no futuro governo.

Nesse sentido, considerando a posse da nova legislatura, estabelecer um prazo para a discussão cuidadosa de uma nova âncora fiscal crível e duradoura seria uma sinalização mínima de apreço à responsabilidade fiscal.

Conclusão:

A implementação de políticas sociais sem responsabilidade fiscal tem um efeito perverso não só no longo prazo, mas também imediatamente, com a deterioração da confiança da sociedade na capacidade do Governo em seguir regras fiscais e promover políticas públicas de qualidade. Por isso, **o Livres recomenda a rejeição da PEC da transição.**

Caso a rejeição se mostre politicamente inviável, recomendamos uma atuação orientada pela **redução de danos fiscais**, como é o caso da proposta apresentada pelo Senador Alessandro Vieira, que teria menor impacto negativo nas contas públicas e na credibilidade da capacidade do governo em honrar seus compromissos.

O governo eleito deve ser alertado para que aproveite o início de mandato para discutir as prioridades dentro do orçamento, fazendo cortes nas políticas caras e ineficientes. Além disso, é fundamental implementar uma nova regra fiscal com respaldo político efetivo e credibilidade.

Com a colaboração de:

Deborah Bizarria

Coordenadora de Políticas Públicas do Livres

Felipe Klen

Coordenador Financeiro-Administrativo do Livres

Mano Ferreira

Diretor de Comunicação do Livres

Referências

1. FRAGA, Arminio et al. [Vai cair a Bolsa? Aumentar o dólar? Paciência?!](#): Folha de São Paulo.
2. MENDES, Marcos. [O pobre e o orçamento público](#): Folha de São Paulo
3. FERREIRA, Mano e KARL, Magno. [A PEC da Transição é necessária para ajustar o Orçamento? NÃO](#): Folha de São Paulo
4. Expenditure by Function of Government. GFS. IMF Data.
5. Agência Senado
6. NERY, Pedro. [Inclusão de gastos tributários no teto poderia dar um arranjo mais sustentável à política fiscal](#). Estadão
7. MACHADO, Cecilia. [Eficiência versus orçamento](#): Folha de São Paulo