

Não há tempo a perder na modificação de leis e práticas orçamentárias. Por **Rubens Penha Cysne**

A emenda do teto dos gastos e o Pacto de Ulisses

Conta-se na Odisseia que Ulisses queria ouvir o canto das sereias, embora soubesse do perigo de tal empreitada. Como outros, ele sucumbiria ao seu canto aproximando-se perigosamente dos rochedos. Levaria ao naufrágio de seu navio e à morte de seus marujos. Para evitar o destino trágico, Ulisses pede que seja colocada cera em seus ouvidos e para ser amarrado ao mastro do seu navio. E avisa que em hipótese alguma deverá ser obedecido se pedir que o soltem quando passar pelos rochedos das sereias.

A Emenda Constitucional do Teto dos Gastos (EC95/2016) opera no mesmo tipo de contexto. Tenta amarrar no presente, ao mastro da austeridade, os gastos públicos futuros. Estratégias deste tipo enquadram-se no que se costuma denominar "Pactos de Ulisses". O exemplo mais trivial envolve uma única pessoa que se considera obesa e que promete, de dia, que se manterá longe da geladeira à noite. Raramente funciona no longo prazo.

Pactos de Ulisses são ainda muito mais difíceis, entretanto, quando alguns podem comer à vontade, com a garantia que serão outros, e não os que se deliciam com as novas calorias, que se tornarão obesos.

Seria como se Ulisses e seus marujos, que no caso da EC95 representam a junção dos poderes Executivo e Legislativo nacionais, soubessem que poderiam ouvir as sereias da leniência fiscal, mas que seria um outro navio, e não o deles, que estaria condenado a naufragar nos rochedos.

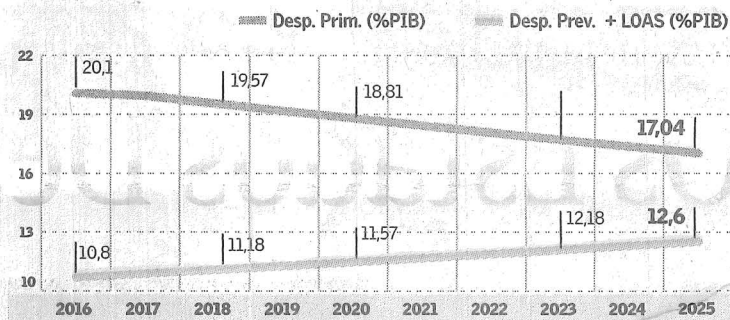
Quando isto ocorre Ulisses acaba não tendo suas mãos amarradas ao mastro da austeridade fiscal com a força necessária. Os personagens de Homero não se destacam por altruísmo benevolente. É o velho problema da ineficiência quando se dissocia quem planta de quem colhe os frutos. Para corrigi-lo, torna-se necessária uma forte pressão externa, no caso, da sociedade.

Jean Baptiste Say, grande economista francês, tornou-se indissociável do aforismo "a oferta cria sua própria demanda". Com as devidas desculpas ao Sr. Jean Baptiste, usamos aqui a denominação de "Lei de Say Orçamentária" para apelidar um estranho fato comum tanto ao tecido legislativo quanto às práticas de finanças públicas nacionais: aumentos de gastos correntes são automaticamente autorizados, contanto que novas receitas correntes se façam presentes. Ou seja, a oferta de recursos orçamentários cria sua própria demanda.

Dentre outros problemas, o uso

Armadilha orçamentária

Despesa primária e previdenciária (mais Loas), em % do PIB.



Fonte: 2016, Tesouro; anos subsequentes, elaboração do autor.

generalizado da Lei de Say Orçamentária liberta Ulisses de suas amarras. Torna impossível o cumprimento da EC95. Um exemplo é dado pela lei atual de salário mínimo, que define aumento em função do PIB defasado. Como o salário mínimo afeta boa parte da despesa previdenciária, tem-se uma correlação, ainda que defasada, entre o PIB e tal despesa.

Outro exemplo: o parágrafo 11 do artigo 166 da Constituição define como obrigatórios, no valor de 1,2% da receita corrente líquida, gastos relativos a emendas parlamentares individuais. Independentemente do mérito da despesa, ponto sobre o qual não nos manifestamos aqui, tal norma a correlaciona com o PIB, contrariando o espírito da EC95.

Sem reformas e mudança na lei do mínimo, em 2025 sobrarão 4,4% da receita para segurança, educação e saúde

Se práticas como estas, definidas ou não em diplomas legais, não forem revistas, a EC95 implicará que algumas despesas automaticamente deslocarão outras não necessariamente por serem mais eficientes do ponto de vista social, mas simplesmente por estarem amparadas por costumes ou regulações. Não se agindo a tempo, as consequências podem ser desastrosas.

Para ver isto, considere as duas curvas mostradas no gráfico. A curva superior descreve, como percentual do PIB, a evolução da despesa primária federal. Toma-se como ano base 2016, com 20,1% do PIB, sendo 19,5% do PIB diretamente incluídos na base de cálculo do teto de despesas da EC95.

Para simplificar a exposição das contas, suporemos que o resíduo adicional de 0,6% do PIB evolua também de acordo com a EC95. E desconsideraremos a pequena folga adicional no limite de gastos em 2017 decorrente do excesso da correção do total de despesas de-

terminado pelo artigo 107 da EC95 sobre o deflator implícito do PIB previsto para 2017.

Admite-se que, no período considerado de nove anos, o deflator do PIB ande em linha com os demais índices de preço. Admitamos um crescimento do PIB real de 0,7% em 2017 e de 2% ao ano, em média, até 2025, compondo um total da ordem de 18%. Com base nas hipóteses efetuadas e no que dispõe a EC95 a despesa primária em 2025 passa a girar em torno de 17,04% (20,1/1,18) do PIB.

A curva inferior mostra a projeção da soma da LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social) às despesas previdenciárias do Governo Central (Regime Geral e Regime Próprio da União). A projeção é que, na ausência de reformas e de modificação da lei do salário mínimo, tais despesas passem de 10,8% ao final de 2016 para algo em torno de 12,6% do PIB em 2025.

Tudo o mais constante, os gastos do governo central em todas as demais rubricas orçamentárias que não a do LOAS e as previdenciárias (representados pela distância entre as duas curvas) caem aproximadamente ao longo do tempo de 9,3% (20,1 - 10,8) hoje em dia para 4,4% (17,0 - 12,6) do PIB em 2025.

Como pode se esperar que o país gaste 12,6% da receita do governo central com transferências aos mais velhos, deixando apenas 4,4% para segurança, saúde, educação e saneamento de toda a população, incluindo o suporte necessário a crianças e adolescentes?

Tais números não implicam que a EC95 esteja fadada ao fracasso. Apenas implicam que não há tempo a perder em uma reforma profunda da Previdência e na modificação de diversas leis e práticas orçamentárias, desindexando-as das receitas correntes e/ou do crescimento do PIB. O crescimento poderá surpreender positivamente se tomarmos o rumo correto.

Rubens Penha Cysne é professor da FGV/EPGE.