



CADERNO DA
**REFORMA
ADMINISTRATIVA**

28. Austeridade Fiscal e
Captura do Orçamento
Público no Brasil



FONACATE
Fórum Nacional Permanente
de Carreiras Típicas de Estado

Brasília, Dezembro de 2021

Expediente

Autores:

Bruno Moretti

Economista pela UFF, Mestre em Economia pela UFRJ e Doutor em Sociologia pela UnB. Estágio pós-doutoral em Sociologia pela UnB.

Francisco R. Funcia

Economista e Mestre em Economia Política pela PUC-SP, Professor e Doutorando da USCS, Vice-Presidente da ABRES e Secretário de Finanças de Diadema desde jan/2021.

Carlos O. Ocké-Reis

Economista, Mestre e Doutor em Saúde Coletiva pela UERJ. Pesquisador do Ipea.

Realização:

Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (Fonacate) (Dezembro, 2021)

Diagramação:

Diego Feitosa

As opiniões aqui emitidas são de responsabilidade dos autores e colaboradores.

Apoio:



Servir

Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público.

Presidente: Deputado Federal Professor Israel Batista (PV-DF)

Austeridade Fiscal e Captura do Orçamento Público no Brasil

Bruno Moretti ¹

Francisco R. Funcia ²

Carlos O. Ocké-Reis ³

Resumo

Este artigo procura mostrar os impactos da austeridade fiscal sobre as despesas primárias federais, especialmente os gastos de saúde. Ademais, argumenta que a rigidez fiscal é contornada para atender a interesses de curto prazo de grupos com acesso direto e indireto aos fundos públicos. A conclusão aponta que o mix de

austeridade, flexibilização fiscal seletiva e clientelismo vem capturando o caráter público do orçamento, dissociando-o dos desafios para o desenvolvimento do país, especialmente no contexto da pandemia.

Palavras-chaves: Austeridade; SUS; Flexibilização fiscal seletiva; Clientelismo

1 Economista pela UFF, Mestre em Economia pela UFRJ e Doutor em Sociologia pela UnB. Estágio pós-doutoral em Sociologia pela UnB.

2 Economista e Mestre em Economia Política pela PUC-SP, Professor e Doutorando da USCS, Vice-Presidente da ABrES e Secretário de Finanças de Diadema desde jan/2021.

3 Economista, Mestre e Doutor em Saúde Coletiva pela UERJ. Pesquisador do Ipea.

Sumário

1. Introdução.....	5
2. O Arcabouço Fiscal Brasileiro	5
3. Os Impactos da EC 95 sobre o SUS.....	8
4. As regras fiscais “contam tudo” sobre o orçamento? Austeridade, flexibilização fiscal seletiva e clientelismo.	12
5. Conclusão: a captura do orçamento público e piora da qualidade do gasto....	18
Referências	20



1. Introdução.

Este artigo analisa o arcabouço fiscal brasileiro e suas implicações para os gastos públicos primários, especialmente os de saúde. Procura-se mostrar que o teto de gasto implica uma redução estrutural da despesa primária em relação ao tamanho da economia. Ademais, a combinação de regras fiscais conduz a um regime pró-cíclico, de modo que, quando ocorre a desaceleração da atividade econômica e a frustração de receitas, há cortes de gastos correntes e investimentos, aprofundando a crise.

Por outro lado, defende-se que a análise das implicações da austeridade sobre os gastos públicos deve ser complementada pela compreensão dos mecanismos de flexibilização do arcabouço fiscal brasileiro, observados desde o início da vigência da Emenda Constitucional nº 95, de 2016 – EC 95.

O artigo procura apreender a sistemática atual de elaboração e execução do orçamento a partir dos seguintes elementos: a) redução estrutural do Estado e dos serviços públicos como resultado do teto de gastos, atendendo às expectativas do mercado; b) flexibilização seletiva das regras para processar demandas da sociedade (particularmente no contexto da pandemia), mas também interesses de curto prazo de grupos que controlam direta ou indiretamente o acesso aos fundos públicos; c) fisiologismo na alocação de parcela dos recursos por meio de critérios discricionários que comprometem a equidade, a impessoalidade e a transparência do orçamento, especialmente nas emendas de relator.⁴

A próxima seção apresenta o arcabouço fiscal brasileiro e seus impactos sobre os

gastos primários, sendo sucedida da apresentação e mensuração dos prejuízos das políticas de austeridade sobre o Sistema Único de Saúde (SUS), mesmo no contexto da pandemia. A seguir, aponta-se para o conjunto de dispositivos que vêm permitindo a flexibilização discricionária da política fiscal desde o início da vigência da EC 95, de modo a atender, especialmente, a interesses de natureza corporativa, eleitoral e clientelista. A conclusão aponta para a constituição de um padrão fiscal, sob uma correlação de forças com hegemonia conservadora, em que o próprio orçamento público passaria por uma espécie de captura, uma vez submetido à lógica de desconstrução estatal em curso, esvaziando-se sua dimensão coletiva de enfrentamento aos crescentes desafios sociais, econômicos e ambientais do país.

2. O Arcabouço Fiscal Brasileiro.

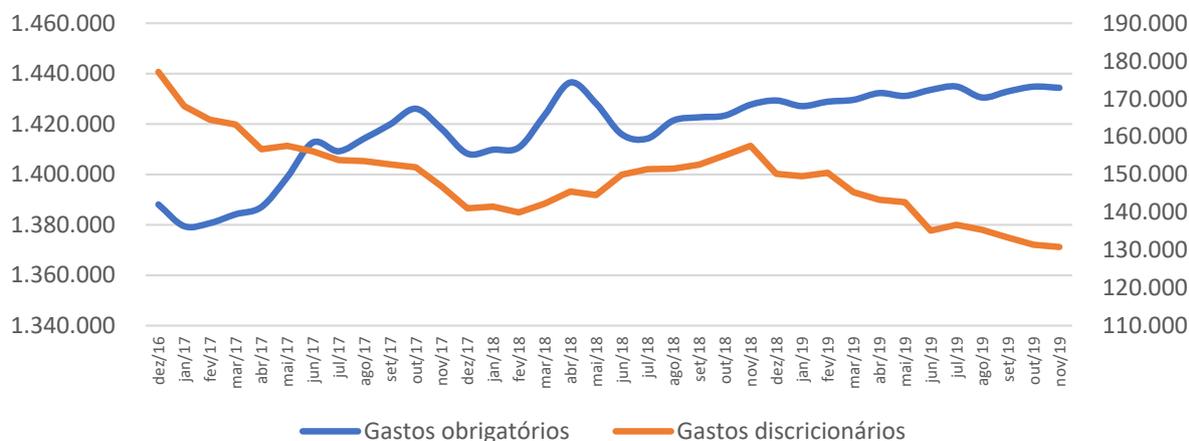
Em 2016, o Brasil inovou em sua legislação fiscal, aprovando a Emenda Constitucional nº 95, de 2016 (a partir daqui EC 95). O Novo Regime Fiscal previu, por até vinte anos, correção das despesas apenas pela inflação de doze meses acumulada até junho do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária. Ademais, restringiu a política fiscal ao controle das despesas primárias, tornando secundária a implementação de medidas para ampliação da receita pública, pois a regra do teto impede que o crescimento da receita possa financiar despesas primárias adicionais até 2036. Enfim, desconsiderou a importância da política fiscal sobre a dinâmica cíclica da economia.

Não obstante, algumas despesas obrigatórias seguem crescendo em termos reais, inclusive de forma vegetativa, como no caso da previdência. Portanto, na prática, a EC 95 determina a redução real de

4 A abordagem foi originalmente exposta em Moretti, Funcia e Ocké-Reis (2021).

despesas, tendo em vista o crescimento do orçamento discricionário é substantiva de outros gastos. Vale dizer, a diminuição após a vigência da EC 95.

Gráfico 1 - Variação real das despesas obrigatórias e discricionárias. (acumulado de 12 meses - R\$ bilhões, a preços de agosto de 2021)



Fonte: STN. Elaboração dos autores.

O impacto da EC 95 sobre os gastos discricionários afeta fortemente investimentos públicos e o custeio da máquina, correndo-se risco de geração de um *shutdown*. No caso dos investimentos, vale sublinhar que a rigidez da EC 95 está em contraposição, inclusive, em relação às recomendações do Fundo Monetário Internacional, que estimou forte efeito multiplicador dos investimentos, sobretudo no contexto de retomada econômica pós-Covid. O FMI vem assinalando a importância de regras fiscais que preservem investimentos públicos, capazes de estabilizar as economias.⁵

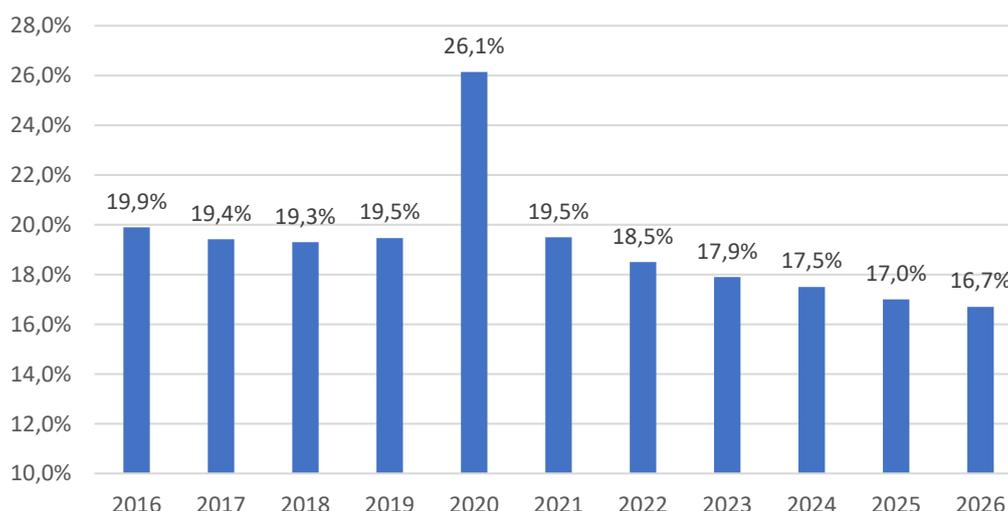
Em função dos limites para redução adicional de gastos discricionários, a EC 95 funciona como um indutor de “reformas” que, em última instância, reduziriam despesas obrigatórias. Ou seja, a EC 95 pressiona por uma espécie de ajuste fiscal permanente, de modo que o debate público tende a se circunscrever à pauta da redução dos gastos sociais e investimentos públicos. É neste contexto que foi aprovada a reforma

da previdência e foram propostas, dentre outras, a PEC emergencial (PEC 186/2019, depois convertida em EC 109/2021), a PEC dos fundos públicos (PEC 187/2019), a PEC do Pacto Federativo (PEC 188/2019) e a PEC da reforma administrativa (PEC 32/2020).

Em síntese, o teto de gastos é um mecanismo que pressiona pela redução estrutural do Estado e dos serviços públicos, tanto por meio dos gastos discricionários como dos obrigatórios. O gráfico 2 estima a redução dos gastos primários em mais de três pontos percentuais do PIB entre 2016 e 2026. Como os gastos do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) deverão ficar estáveis como proporção do PIB, todo o ajuste deverá recair sobre outras despesas primárias. O dado evidencia o ajuste fiscal estrutural contido na regra do teto.

5 Disponível em: <https://www.imf.org/pt/News/Articles/2020/10/05/blog-public-investment-for-the-recovery>.

Gráfico 2 - Gastos primários da União (% do PIB).



Fonte: Entre 2016 e 2020, STN (valores pagos). Entre 2021 e 2026, projeções IFI.

Vale notar, a EC 95 implica um regime fiscal acíclico, uma vez que o teto sobre as despesas independe da arrecadação. Em outros países, ainda que haja regras de teto para despesas (que, em geral, não preveem congelamento pela inflação passada), cláusulas de escape permitem expansão do gasto quando ocorre aumento da arrecadação. Na União Europeia, a regra de gasto é limitada pelo crescimento do PIB potencial, mas pode ser ultrapassada quando há receitas adicionais (Eyraud et al., 2018, p. 9).

O quadro fiscal brasileiro se torna ainda mais restritivo pela combinação de regras fiscais pró-cíclicas com o teto de gasto. A obtenção da meta de resultado primário - dada pela diferença entre receitas e despesas, excetuando as financeiras, como as relacionadas à dívida pública - tende a exigir contingenciamento de recursos quando há frustração de receitas. Historicamente, esse bloqueio de valores orçamentários afeta fortemente investimentos públicos, agravando a desaceleração da atividade econômica e piorando a qualidade do orçamento público.

Quando há contingenciamento, os recursos do orçamento, programados de forma

a obedecer ao limite da EC 95, tendem a ficar abaixo do teto. É o que ocorreria, por exemplo, em 2020, o que inviabilizaria o enfrentamento à pandemia, rebaixando ainda mais as despesas, especialmente as de saúde. No entanto, em março, o Congresso Nacional reconheceu o estado de calamidade, afastando a necessidade de cumprimento da meta de resultado primário, conforme previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal. Posteriormente, o parlamento promulgou a Emenda Constitucional nº 106, de 2020 - EC 106, que suspendeu regras fiscais e viabilizou a edição de créditos extraordinários não computados no teto de gastos.

Diversos países utilizam regras fiscais modernas, como resultados fiscais ajustáveis ao ciclo econômico, em que são descontados os efeitos cíclicos sobre as receitas, evitando, em particular, um corte de despesas que aprofunde a crise. Metas de resultados fiscais ajustáveis ao ciclo tendem a reduzir a pró-ciclicidade das regras fiscais, com o objetivo de estabilizar a economia.

Following the rule should not increase (and might even decrease) economic volatility. Economic stabilization requires that the rule lets automatic stabi-

lizers operate and/or allows discretionary countercyclical changes in taxes or expenditures (Eyraud et. al., 2018).

Contudo, no caso brasileiro, a meta de resultado primário anual não considera qualquer ajuste ao ciclo, tampouco desconta eventos não recorrentes, seja pelo lado da receita ou da despesa. Em outros termos, a meta não varia ao longo do ciclo econômico, pressionando e penalizando, durante a desaceleração, gastos com forte efeito multiplicador (Gobetti, 2014).

Conforme já exposto, a rigidez fiscal é agravada diante da sobreposição das regras do teto e da meta de resultado primário. Em síntese, o arcabouço fiscal brasileiro é pró-cíclico para baixo, levando a despesas aquém do teto quando há necessidade de contingenciamento. Contudo, caso se observe arrecadação adicional em relação aos valores previstos, o teto de gasto impede o crescimento das despesas primárias, resultando em um regime acíclico “para cima”, já que não há cláusula de escape da regra.

Por exemplo, o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas do governo federal, referente ao quarto bimestre de 2021, indica R\$ 192 bilhões de folga em relação à meta de resultado primário.⁶ Todavia, não há como ampliar as despesas em função do teto. Ou seja, sempre valerá a regra mais restritiva, canalizando o aumento da receita para o resultado primário em caso de arrecadação acima do previsto, e ajuste da despesa, fixando-a abaixo do teto quando há frustração de receitas.

Vale mencionar que a sobreposição de regras envolve a regra de ouro, que limita o endividamento ao montante das despesas de capital, e a Emenda Constitucional nº 109, de 2021 – EC 109. Esta última criou

gatilhos de contenção das despesas para estados e municípios quando a relação entre receita corrente e despesa corrente do ente superar 95%. A regra reforça o caráter pró-cíclico do regime fiscal, subtraindo capacidade de ação do Estado em momentos de crise, quando as receitas tendem a cair. Para a União, o gatilho é ativado quando mais de 95% das despesas sujeitas ao teto forem obrigatórias. Embora não haja perspectiva de alcance do indicador no curto prazo, cabe perceber que a medida cria uma espécie de *subteto do teto de gastos*. Uma vez ativado o gatilho, ficariam proibidos, por exemplo, a valorização real do salário mínimo e o reajuste do Bolsa Família acima da inflação, que poderiam amortecer o impacto de crises sobre a renda das famílias.

Enfim, procurou-se mostrar que o regime fiscal brasileiro induz de forma permanente a redução do gasto primário da União em relação ao tamanho da economia. O teto de gasto funciona como uma espécie de catalisador da redução de despesas discricionárias (correntes e de investimento) e de reformas que afetam direitos e gastos obrigatórios. Ademais, diante da sobreposição das regras, a contração fiscal pode ser ainda mais aguda em momentos de frustração de receitas, impactando gastos com elevado efeito multiplicador e aqueles voltados a fortalecer a rede de proteção social em meio a crises.

A próxima seção trata dos impactos do Novo Regime Fiscal sobre o Sistema Único de Saúde.

3. Os Impactos da EC 95 sobre o SUS.

Durante a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição que criou o Novo Regime Fiscal, seus defensores advogaram que não haveria restrições fiscais para os

6 Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:41544.

gastos de saúde. Os argumentos variavam, mas vale destacar dois, que apareciam de modo mais frequente. O primeiro é que o teto de gastos se aplica ao conjunto de despesas, e não a uma despesa em particular. O segundo, articulado ao anterior, é que o limite global de despesa forçaria o parlamento a aprovar um orçamento com maior eficiência alocativa. Sob essa chave, o teto de gastos substituiria o *modus operandi* anterior, marcado pela ampliação artificial da estimativa de receita, de modo que o orçamento pudesse absorver novos gastos.

Evidentemente, o argumento da eficiência alocativa é de natureza tecnocrática, não observando o caráter político do orçamento e o acesso privilegiado de grupos de pressão aos fundos públicos. Inclusive, as pressões de tais grupos sobre o orçamento e as demandas por gastos adicionais levaram à utilização de expedientes (que serão tratados a seguir) que contornaram, de modo mais ou menos formal, as restrições da regra do teto.

Por enquanto, importa assinalar os impactos da EC 95 sobre o SUS. Para tanto, serão utilizados os dados do orçamento de 2018, 2019 e 2022. Em 2020, a decretação de calamidade suspendeu regras fiscais e viabilizou a edição de créditos extraordinários, não computados no teto de gasto. Em 2021, ainda que não tenha sido decretada a calamidade, também foram autorizados gastos extraordinários, num contexto em que o projeto de orçamento encaminhado

ao Congresso Nacional, elaborado sob o arcabouço fiscal rígido, não continha previsão de gastos para enfrentamento à pandemia, mesmo diante do aumento dos casos de Covid-19.

A melhor forma de entender o impacto da EC 95 sobre o SUS é por meio da comparação entre o piso de aplicação de ações e serviços públicos de saúde que vigorava previamente ao Novo Regime Fiscal e os valores previstos/aplicados no orçamento. A Emenda Constitucional nº 86 – EC 86/2015 determinava que o piso de aplicação de saúde fosse equivalente a 15% da Receita Corrente Líquida – RCL de cada exercício.⁷

Com a EC 95, os valores mínimos obrigatórios federais de execução na saúde passaram a ser congelados a partir dos 15% da RCL do ano de 2017, atualizados pela inflação de doze meses. Na prática, a partir do Novo Regime Fiscal, o crescimento real da arrecadação não é necessariamente repassado ao SUS, tendo em vista o congelamento do piso nos níveis de 2017.

A tabela 1 mostra que a EC 95 retirou R\$ 42,5 bilhões do SUS em 2018, 2019 e 2022. Conforme já exposto, para os anos de 2020 e 2021, foram autorizados gastos extraordinários não contabilizados no teto de gastos, razão pela qual retiramos os referidos exercícios da análise do impacto da EC 95 sobre o SUS.

7 Ver <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5056708>.

Tabela 1 - Perdas da EC 95 para o SUS (R\$).

Ano	Orçamento - A	RCL - B	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
2022	134.479.618.997	1.062.560.000.000	159.384.000.000	24.904.381.003
TOTAL	373.570.424.014	2.773.566.993.061	416.035.048.959	42.464.624.945

Fonte: STN, Siop e PLOA. Para 2018 e 2019, valores observados. Para 2022, PLOA. Elaboração dos autores.

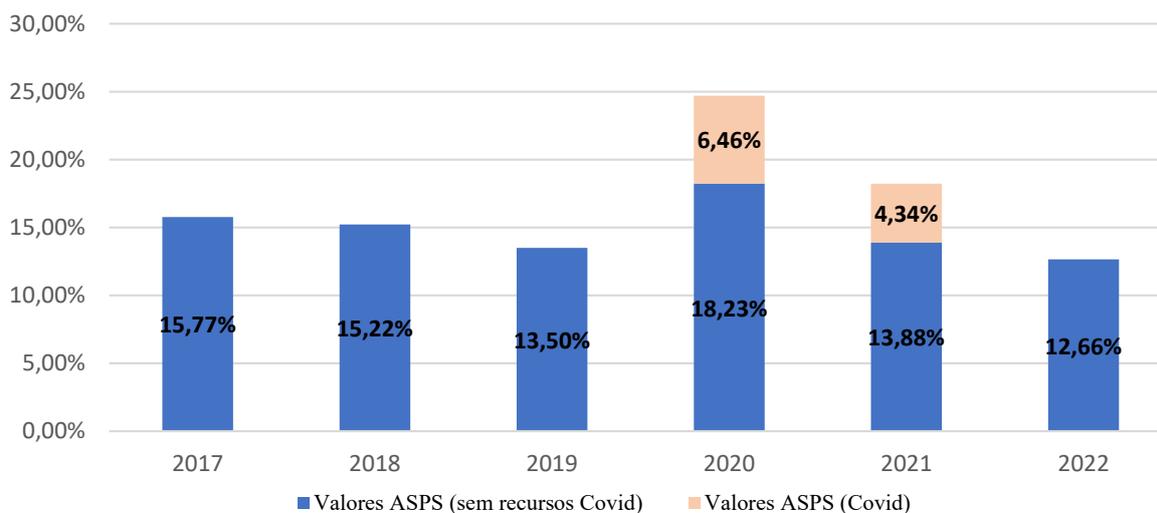
Outra maneira de visualizar o impacto da EC 95 sobre o SUS é por meio da análise dos valores aplicados em saúde em relação à RCL. O gráfico 3 mostra que em 2017 foi executado no SUS o correspondente a 15,77% da RCL. Os valores subiram, sobretudo, em 2020,⁸ produto da combinação entre aumento da despesa (não computadas no teto de gasto) e queda da RCL, em razão dos efeitos econômicos da pandemia. Em resumo, desde 2018, despesas acima do piso anteriormente vigente (15% da RCL de cada exercício) somente ocorreram em momentos de flexibilização das regras

em função da pandemia. Mesmo em 2021, as despesas ordinárias do SUS (exceto os créditos extraordinários) estão abaixo dos 15% da RCL.

Nos exercícios em que vigorou plenamente a EC 95, os valores executados em saúde foram sendo progressivamente reduzidos, prevendo-se alcançar 12,66% da RCL em 2022. Entre 2017 e 2022, estima-se uma diminuição superior a três pontos percentuais no orçamento de saúde como proporção da RCL, viabilizada pelo congelamento do piso de aplicação do setor.

8 O Conselho Nacional de Saúde (CNS) analisou e reprovou o Relatório Anual de Gestão 2020 do Ministério da Saúde, dentre outros motivos, porque identificou que o valor aplicado ficou abaixo do piso, se forem retiradas as despesas para o enfrentamento da Covid-19; além disso, houve lentidão na execução de tais despesas em plena pandemia, inclusive nas transferências financeiras fundo a fundo para entes subnacionais em 2020 (conforme Resolução nº 663, de 30/09/2021, disponível em <http://conselho.saude.gov.br/resolucoes-cns/2084-resolucao-n-663-de-30-de-setembro-de-2021>).

Gráfico 3 - Orçamento federal de ações e serviços públicos de saúde. (% da RCL)



Fonte: Fonte: STN, Siop e PLOA. Consulta em 10 dez. 2021. Entre 2017 e 2020, valores observados. Para 2021, LOA. Para 2022, PLOA. Entre 2017 e 2020, RCL observada. Para 2021, RCL de doze meses acumulada até setembro de 2021. Para 2022, PLOA.

Elaboração dos autores.

A rigor, conforme apontam os dados apresentados, **o Novo Regime Fiscal não se esgota no congelamento dos valores mínimos obrigatórios de saúde, antes induzindo um orçamento declinante em relação à RCL. Aponta-se, desta forma, para o equívoco dos defensores do teto de gasto, segundo os quais a EC 95 não afetaria a saúde. No entanto, é preciso ir além da refutação do argumento oficial sobre a EC 95, salientando que a fixação do piso de saúde nos patamares de 2017 constitui um dos instrumentos centrais para ajuste dos gastos ao teto.**

Para concluir esta seção, convém comentar de forma breve alguns dados sobre a

proposta orçamentária de 2022, especialmente em relação ao enfrentamento à pandemia da Covid-19. Diante do já apontado efeito restritivo da EC 95 sobre as despesas, o projeto de orçamento para a saúde foi encaminhado ao Congresso Nacional próximo ao piso congelado da EC 95, no valor de R\$ 134,5 bilhões.⁹

Especialmente, há R\$ 7,1 bilhões para o enfrentamento à pandemia programados no projeto de orçamento para 2022, conforme mostrado na Tabela 2. Há uma redução de cerca de R\$ 40 bilhões em relação aos valores autorizados para esse fim em 2021, considerando os créditos extraordinários editados neste último ano.

9 O piso congelado da EC 95 para 2022 é de R\$ 134,1 bilhões.

Tabela 2 – Proposta orçamentária de 2022 do Ministério da Saúde – Enfrentamento à pandemia (R\$).

Ação	PLOA (R\$)
Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos na Atenção Básica em Saúde	200.000.000
Aquisição e Distribuição de Imunobiológicos e Insumos para Prevenção e Controle de Doenças	3.943.000.000
Promoção, Proteção e Recuperação da Saúde Indígena	30.000.000
Piso de Atenção Primária à Saúde	700.000.000
Pesquisa, Desenvolvimento Tecnológico e Inovação em Saúde	38.000.000
Formação e Provisão de Profissionais para a Atenção Primária à Saúde	200.000.000
Publicidade de Utilidade Pública	15.000.000
Assistência Médica Qualificada e Gratuita a Todos os Níveis da População e Desenvolvimento de Atividades Educacionais e de Pesquisa no Campo da Saúde – Rede SARAH de Hospitais de Reabilitação	105.000.000
Atenção à Saúde nos Serviços Ambulatoriais e Hospitalares do Ministério da Saúde	35.000.000
Atenção de Referência e Pesquisa Clínica em Patologias de Alta Complexidade da Mulher, da Criança e do Adolescente e em Doenças Infecciosas	40.000.000
Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade	1.837.000.000
TOTAL	7.143.000.000

Fonte: Siop. Consulta em 10 dez. 2021. Elaboração dos autores.

Importante chamar atenção que o orçamento de 2022 para vacinação contra a Covid é de R\$ 3,9 bilhões, insuficiente para revacinar toda a população em 2022: segundo o Ministério da Saúde, o plano de vacinação requer recursos de R\$ 11 bi-

lhões, valor quase três vezes superior ao disponível no PLOA 2022. Após 600 mil óbitos em função da Covid-19, são pífias as indicações de mudança no arcabouço fiscal, manifestando-se, mais uma vez, a incompatibilidade entre a austeridade e a garantia do direito à saúde no contexto de enfrentamento à pandemia, já que sequer há recursos suficientes previstos para a vacinação em 2022.

É oportuno destacar, por fim, que essa programação orçamentária para 2022 foi apresentada com base no Plano Nacional de Saúde 2020-2023, que foi reprovado pelo Conselho Nacional de Saúde,¹⁰ dentre outros motivos, porque na revisão apresentada no início de 2021 não constava nenhum objetivo e/ou meta específica para as ações de enfrentamento da Covid-19 nos anos de 2021, 2022 e 2023.

4. As regras fiscais “contam tudo” sobre o orçamento? Austeridade, flexibilização fiscal seletiva e clientelismo.

As restrições crescentes, decorrentes da sobreposição de regras fiscais no Brasil, não esgotam todos os elementos necessários à correta compreensão das decisões acerca do volume de gastos do orçamento nos últimos anos. O motivo é a utilização frequente, desde o início da vigência do Novo Regime Fiscal, de expedientes de flexibilização fiscal, ainda que efetuados sob o discurso de defesa do teto como âncora necessária para produzir credibilidade junto aos agentes econômicos.

O primeiro ano do Novo Regime Fiscal foi 2017, tendo como limite o valor gasto em 2016, atualizado pelo índice de 7,2%. **Após o golpe parlamentar de 2016, a gestão Temer ampliou significativamente a previsão de déficit primário, que passou de**

10 Conforme consta na Recomendação nº 026, de 09 de setembro de 2021 do CNS, disponível em <http://conselho.saude.gov.br/recomendacoes-cns/2016-recomendacao-n-026-de-09-de-setembro-de-2021>

R\$ 96,6 bilhões para R\$ 170,5 bilhões. Desta forma, a base de partida do teto de gasto era elevada, compatibilizando o discurso da austeridade com as demandas da base parlamentar do governo, que sustentou o impeachment, bem como remetendo a restrição do teto de gasto para os governos seguintes. Segundo dados do Tesouro Nacional, o gasto primário em 2016 alcançou 19,9% do PIB (impactado também pela retração do PIB), tendo chegado a 19,3% do PIB em 2018.

Em 2019, já sob a gestão Bolsonaro, a arrecadação evoluiu positivamente, especialmente em função da receita não recorrente, relativa ao bônus de assinatura do leilão dos excedentes da cessão onerosa,¹¹ no valor de quase R\$ 70 bilhões. Para transferir parcela desses valores a estados e municípios e viabilizar o ressarcimento da Petrobras pela União no contrato da cessão onerosa, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 102, de 2019 - EC 102, que excepcionalizou as referidas despesas do teto de gasto, totalizando R\$ 46 bilhões.

Ainda em 2019, o governo federal capitalizou empresas estatais não dependentes do Tesouro Nacional em cerca de R\$ 10 bilhões. Tais valores também não são computados no teto de gasto e viabilizaram, especialmente, investimentos de empresa vinculada ao Ministério da Defesa na construção de embarcações.

Entre 2018 e 2019, as despesas primárias (incluindo as não sujeitas ao teto) passaram de 19,3% para 19,5% do PIB, segundo os dados do Tesouro Nacional.¹² A ampliação do gasto se deveu aos me-

canismos utilizados para realização de despesas fora do teto (alteração constitucional e capitalização de estatais não dependentes).

Em 2020, caso mantivesse a meta de resultado primário, o governo seria obrigado a efetuar o contingenciamento, reduzindo o volume de despesas em relação ao programado no teto de gastos. O arcabouço fiscal rígido era incompatível com o enfrentamento à pandemia. Conforme já exposto, as regras fiscais foram suspensas e, com a decretação de calamidade e promulgação da EC 106, o governo editou créditos extraordinários não contabilizados no teto. Em 2020, a despesa extraordinária foi de R\$ 524 bilhões e o déficit primário alcançou 10% do PIB, segundo dados do Tesouro.¹³

Ainda que não seja o foco deste trabalho, é interessante notar que o aumento da dívida pública resultante da expansão dos gastos extraordinários não produziu um choque de juros, conforme esperado dentro do arcabouço teórico convencional. O custo médio acumulado de doze meses da dívida pública federal interna sofreu redução em dezembro de 2020 em relação ao mesmo mês de 2019 (Moretti, 2021). Ademais, a retração do PIB de 4% seria maior, não fosse o impacto positivo do auxílio emergencial sobre o consumo das famílias (Sanchez, Cardomingo e Carvalho, 2021).

Ainda assim, em 2021, o governo optou por não renovar o Decreto de calamidade e retomou o arcabouço fiscal, resultando em um projeto de lei de orçamento sem previsão de recursos para o combate à Co-

11 Nos leilões do pré-sal, realizados sob o marco normativo do regime de partilha, a empresa petrolífera vencedora é a que oferece maior percentual de excedente em óleo (*profit oil*) à União. Ademais, há pagamento de royalties (sendo a alíquota de 15% do valor da produção) e bônus de assinatura, com valor fixado em edital, a ser pago no ato da assinatura do contrato.

12 <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/resultado-do-tesouro-nacional-rtn>.

13 <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/resultado-do-tesouro-nacional-rtn>.

vid-19, num contexto em que a pandemia recrudescia. O resultado foi a paralisação de programas econômicos e sociais relacionados aos impactos da pandemia, como o Auxílio Emergencial, o Pronampe (apoio a micro e pequenas empresas) e o Programa Emergencial de Sustentação do Emprego e da Renda - BEM, que garantiu o pagamento de parcela dos salários dos empregados formais.

Os programas só foram retomados mediante novas alterações que incidiram sobre as regras fiscais. No caso do auxílio emergencial, a aprovação da EC 109 permitiu o pagamento do benefício fora do teto de gasto, da meta de resultado primário e da regra de ouro, no limite de R\$ 44 bilhões, correspondendo a 15% do valor pago em 2020.

A retomada do Pronampe e do BEM foi viabilizada por alteração à lei de diretrizes orçamentárias, prevendo-se que despesas extraordinárias para o combate à pandemia relacionadas aos dois programas, bem como ao SUS, não seriam contabilizadas na meta de resultado primário.

Duas observações são relevantes em relação ao ponto. Primeiro, o caso evidencia o problema da sobreposição e disfuncionalidade das regras. Créditos extraordinários não são computados no teto de gastos, mas afetam a meta de resultado primário. Mesmo no contexto de ampliação dos casos de Covid e intensificação de seus efeitos econômicos, para realizar gastos simultaneamente nas três áreas (Pronampe, BEM e SUS), foi necessário prever que eles não seriam contabilizados na meta de resultado primário. Segundo, a edição de créditos extraordinários não contabilizados no teto

de gasto foi a saída encontrada para viabilizar o enfrentamento à pandemia, ainda que com consequências danosas à população, tendo em vista o atraso na autorização e execução dos recursos. No entanto, *é questionável a legalidade de tais créditos*, que têm entre seus requisitos constitucionais a imprevisibilidade.

O governo poderia, até os primeiros meses de 2020, quando já era evidente o crescimento dos casos de Covid, ter encaminhado modificação ao orçamento, prevendo recursos para o combate à pandemia.¹⁴ No entanto, não havia espaço fiscal para a inclusão de tais despesas, demonstrando-se a incompatibilidade entre austeridade fiscal e a garantia do direito à saúde no contexto da pandemia.

O atraso das despesas teve inúmeras consequências para a saúde. Por exemplo, com o fim do orçamento extraordinário em 2020, verificou-se redução dos leitos de UTI-Covid habilitados pelo Ministério da Saúde, que passaram de 12 mil para 3,2 mil entre dezembro de 2020 e fevereiro de 2021.¹⁵ No caso da vacinação contra a Covid, foram reabertos em 2021 créditos editados em 2020, com um saldo não utilizado de R\$ 21,6 bilhões. Recursos novos, no exercício de 2021, foram obtidos a partir da referida mudança na lei de diretrizes orçamentárias, mediante edição de Medida Provisória de R\$ 5,5 bilhões adicionais para aquisição de vacinas, o que só ocorreu em 10 de maio de 2021.

Mas é preciso retomar o processo de aprovação do orçamento pelo Congresso Nacional para compreender de forma mais adequada como as restrições fiscais se aplicam ao SUS. O projeto orçamentário de 2021 foi encaminhado no piso congelado

14 No caso de ações e serviços públicos de saúde, a lei de diretrizes orçamentárias prevê que os recursos programados no projeto de lei de orçamento podem ser integralmente executados, mesmo sem aprovação da lei pelo Congresso.

15 Disponível em: <https://www.conass.org.br/nota-a-imprensa-habilitacao-de-leitos-de-uti-para-covid-19/>.

da EC 95, de R\$ 123,8 bilhões, sem um centavo programado para as ações de enfrentamento da pandemia. A dotação aprovada na lei do orçamento foi de R\$ 131,2 bilhões. Isto é, em termos líquidos, o Congresso acresceu R\$ 7,4 bilhões às ações e serviços públicos de saúde.

Ocorre que tais acréscimos foram efetuados predominantemente nas emendas de relator, sobretudo em rubricas voltadas ao incremento temporário de custeio de atenção básica e de média e alta complexidade. **As emendas de relator não possuem qualquer critério de equidade em sua alocação e não levam em conta critérios objetivos para repasse dos valores. Sequer há transparência em relação a quem demanda os recursos, cabendo a decisão de execução ao governo, à sua base parlamentar e ao próprio relator. Dada a discricionariedade dos critérios de execução, é possível que a liberação de emendas de relator afete, inclusive, as votações no Congresso Nacional.**¹⁶

Ao todo, foram previstos inicialmente no orçamento R\$ 18,5 bilhões para as emendas de relator. Para encontrar espaço fiscal no teto, o relator do orçamento cortou e subdimensionou despesas obrigatórias, particularmente, benefícios previdenciários. Para recompor tais despesas e manter o teto de gasto, houve uma espécie de acordo entre os Poderes, em que parcela dos recursos das emendas de relator seria vetada pelo Poder Executivo. No entanto, para manter os R\$ 18,5 bilhões das emendas de relator,¹⁷ foram canceladas e contingenciadas despesas discricionárias do Poder Executivo,

agravando a redução orçamentária de diversas áreas.

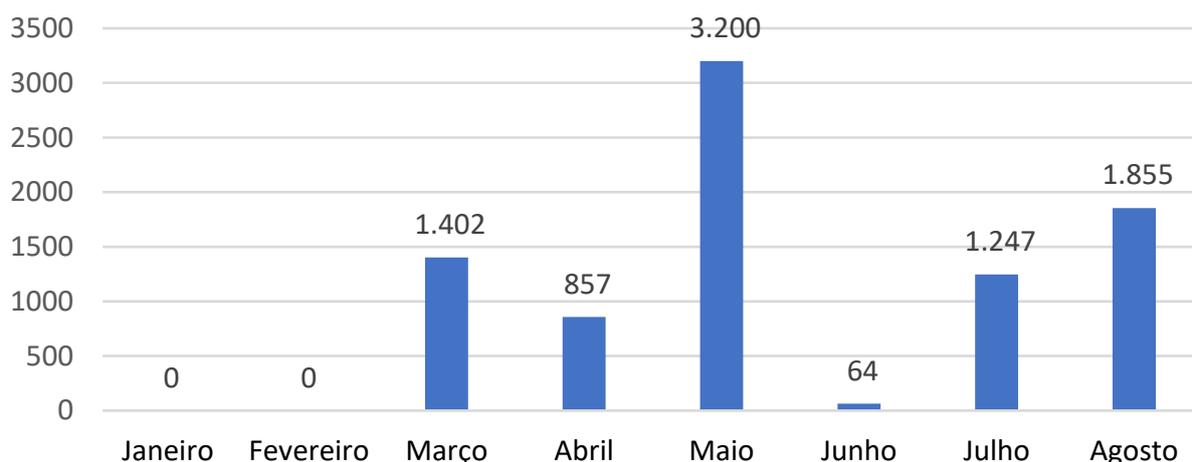
Em síntese, o processo de aprovação da LOA para 2021 apontou para uma nítida piora da capacidade do orçamento em atender às demandas da população por serviços públicos, diante das restrições associadas à austeridade, mas também aos gastos de natureza clientelista. Dado o limite da EC 95, as emendas de relator pressionaram ainda mais os gastos ordinários relacionados a diversas políticas públicas.

Observando-se os dados originalmente aprovados na LOA, o orçamento de saúde ilustra com precisão a combinação entre austeridade, flexibilização seletiva de regras e clientelismo: a) retirando-se as emendas de relator, os recursos do SUS estavam abaixo do piso congelado da EC 95; b) o orçamento aprovado para 2021 previa apenas cerca de R\$ 600 milhões para enfrentamento à pandemia e mais de R\$ 7 bilhões para distribuição discricionária nas emendas de relator; c) os recursos para enfrentamento à pandemia seriam acrescidos por crédito extraordinário (salientando-se o questionamento legal sobre o requisito da imprevisibilidade), fora do teto de gasto e da meta de resultado primário, ao longo do exercício, ocasionando atraso na execução de recursos para combate à pandemia, conforme anteriormente visto em relação a leitos e à vacina. No caso de transferências a estados e municípios, os repasses do Ministério da Saúde para enfrentamento à pandemia só foram efetuados a partir de março, conforme o gráfico 4.

16 Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,governo-segura-emendas-do-orcamento-secreto-e-gera-disputa-no-senado,70003860971>.

17 Em 13 de outubro de 2021, segundo dados do Siop, as dotações das emendas de relator eram de R\$ 16,86 bilhões.

Gráfico 4 - Repasses do Ministério da Saúde aos entes subnacionais para combate à Covid em 2021 (R\$ milhões).



Fonte: SigaBrasil. Elaboração dos autores.

Para 2022, o mesmo padrão em relação ao orçamento parece se repetir. O teto se tornou ainda mais restritivo diante da evolução do Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, que corrige os benefícios da seguridade social e deve fechar o ano próximo a 10%. O crescimento dos precatórios, orçados em R\$ 89 bilhões, também é significativo e impacta o orçamento. Mesmo com o índice de preço (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA de 12 meses) que corrige o teto em 8,35%, a programação orçamentária de 2022 apresenta reduções em diversas rubricas.¹⁸

Mais uma vez, o governo aponta para uma solução que paradoxalmente busca preservar o teto de gastos, ao mesmo tempo em que o contorna, viabilizando alguma flexibilização fiscal. A saída seria aprovar uma PEC, criando limite dentro do teto para pagamento dos precatórios. Na

prática, autoriza-se o retardo da despesa, abrindo espaço para acomodar gastos de interesse eleitoral e de natureza fisiológica, como as emendas de relator. Os precatórios ficariam limitados a cerca de R\$ 40 bilhões, estimando-se a abertura de espaço fiscal de R\$ 45 bilhões para realização de novas despesas, deixando a conta das obrigações não saldadas para os próximos governos.

Uma análise preliminar das pressões sobre o orçamento indica que a expansão fiscal de R\$ 50 bilhões não será suficiente para acomodar as demandas por mais recursos e a necessidade de atualização de valores dos benefícios da seguridade, que estão subdimensionados na proposta orçamentária, uma vez calculados a partir de INPC de 6,2%, inferior ao valor esperado, em torno de 10%.

¹⁸ Conforme apresentado na seção anterior, as dotações de ações e serviços públicos de saúde estão próximas ao piso congelado da EC 95 e sequer há recursos suficientes para implementar o plano de vacinação contra a Covid-19.

Tabela 3 - Pressões sobre o orçamento de 2022 - R\$ bilhões.

Rubrica	Valor preliminar - R\$ bilhões
Auxílio Brasil	50
Emendas de relator	20
Correção dos benefícios do RGPS	33
Desoneração da folha	6
Vacinação contra a Covid	7
Total	116

Elaboração dos autores.

Além da correção dos valores dos benefícios do RGPS, **a tabela 3 indica que as pressões são oriundas dos seguintes agentes: a) o próprio governo, que pretende ampliar os valores da transferência de renda em ano eleitoral (R\$ 50 bilhões); b) base parlamentar do governo, mediante a inclusão das emendas de relator (R\$ 20 bilhões); c) empresários, que defendem proposta em tramitação na Câmara dos Deputados de compensação de extensão da desoneração da folha para diversos setores, o que requer compensação do RGPS pelo Tesouro (R\$ 6 bilhões).**

O caso do Auxílio Brasil é ilustrativo. No momento de elaboração do presente artigo, discute-se uma engenharia para garantir um benefício de R\$ 400,00 a cerca de 17 milhões de famílias, em substituição ao Bolsa Família. A priori, o Programa teria um custo em torno de R\$ 85 bilhões em 2022 (já constando no projeto orçamentário quase R\$ 35 bilhões). Na proposta aprovada no âmbito da PEC nº 23/2021, na Câmara dos Deputados, a atualização do teto passaria a ser calculada pelo IPCA

de doze meses, acumulado até dezembro do exercício que antecede o orçamento (e não mais junho, conforme regra atual da EC 95). Combinando esta mudança com a limitação dos precatórios, estimamos uma abertura de espaço fiscal de R\$ 115 bilhões em 2022. Como a PEC autoriza gastos adicionais de até R\$ 15 bilhões em 2021, no agregado, seriam R\$ 130 bilhões para acomodar o Auxílio Brasil, emendas de relator e outras demandas, inclusive as relacionadas ao subdimensionamento de gastos no PLOA 2022, como a vacinação e os benefícios da seguridade social¹⁹.

Em um contexto de aumento da pobreza e da desigualdade, a ampliação da transferência de renda é fundamental, mas o Programa tem nítido viés eleitoral, com retrocessos no desenho em relação ao Bolsa Família (que será extinto)²⁰ e concepção adaptada, não ao aperfeiçoamento da rede de proteção social, mas à necessidade de escapar às regras fiscais, prevendo valores adicionais apenas para 2022. As despesas adicionais seriam classificadas como temporárias, vigendo até 2022, para contornar a exigência da lei de responsabilidade fis-

19 A mudança da fórmula de cálculo do teto também se aplicaria a diversas despesas, dentre as quais o piso de saúde, implicando cerca de R\$ 6 bilhões adicionais para o setor em 2022. Desta forma, a perda de R\$ 25 bilhões em relação ao piso anterior se converteria em R\$ 19 bilhões. Por outro lado, a necessidade de acrescer mais R\$ 6 bilhões ao orçamento da saúde pode ser resolvida por meio das emendas de relator. Vale lembrar, contudo, que o STF suspendeu preliminarmente a execução dessas emendas em 2021, em virtude da falta de transparência e critérios objetivos.

20 Ver <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/10/desgoverno-de-bolsonaro-destroi-o-melhor-do-bolsa-familia.shtml>.

cal de compensação pelo aumento de despesa de caráter continuado. No Senado, já se discute a flexibilização da exigência da LRF para que o aumento de benefícios não seja temporário.

É interessante reparar nos impactos esperados para 2023, pós-eleições, das mudanças em curso: aumento dos passivos relacionados aos precatórios, diante da limitação do pagamento em 2022; risco de ausência de previsão dos pagamentos adicionais do Auxílio Brasil, dado seu caráter temporário, circunscrito ao ano eleitoral; restrições do teto de gasto para manter os benefícios de transferência de renda.

A mudança da regra do teto e a própria concepção do Auxílio Brasil, ajustada ao calendário eleitoral, explicitam o quadro atual. Diante da proposta apresentada na PEC 23, seria pertinente nos referimos a um teto móvel, que se desloca de acordo com a arbitragem do que se submete ou não às regras de austeridade, movida por interesses eleitorais e clientelistas.

Enfim, esta seção procurou mostrar que o atual **regime fiscal brasileiro é caracterizado pela seguinte combinação: a) austeridade fiscal, que pressiona pela redução estrutural de gastos, em particular, de saúde; b) flexibilização fiscal seletiva para atender a demandas da sociedade como no caso da pandemia, mas também a interesses eleitorais e de curto prazo de grupos situados, direta ou indiretamente, em posições institucionais que controlam a alocação dos fundos públicos; c) clientelismo, ampliando-se a parcela dos recursos cuja distribuição é realizada de modo discricionário e por critérios exclusivamente político-eleitorais, caso notório das emendas de relator, comprometendo a transparência e a equidade do processo orçamentário.**

A conclusão procura sintetizar os principais traços deste padrão fiscal.

5. Conclusão: a captura do orçamento público e piora da qualidade do gasto.

Conforme exposto ao longo do texto, o quadro fiscal brasileiro deve ser apreendido em toda a sua complexidade e no interior da correlação de forças que sustenta o projeto político francamente autoritário em curso.

De um lado, o teto de gasto atende às expectativas de mercado, ao constituir um regime fiscal acíclico com redução estrutural de despesas e serviços públicos por até vinte anos. De outro, desde a promulgação da EC 95, verificam-se expedientes de flexibilização das restrições fiscais, que visam, sobretudo, a inscrever no orçamento público gastos capazes de viabilizar os interesses dos grupos que sustentam politicamente o governo.

Conforme apontou o Professor Luiz Gonzaga Belluzzo, é como se o teto de gasto, simultaneamente, existisse e não existisse.²¹ Nos parece precipitado afirmar que os expedientes de flexibilização do teto o tornam “letra morta”. Afinal, **de um lado, a regra funciona como instrumento político de contenção e asfixia de políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento e à proteção social. De outro, ela é seletivamente contornada para absorver os interesses do governo e de setores que lhe conferem sustentação política, ainda que esses mesmos setores chamelem as posições fiscalistas no “atacado”.**

No âmbito do projeto político que conjuga liberalismo e extrema direita, os direitos sociais são o inimigo comum a combater (Nobre, 2020). O teto mantém gastos como os de saúde e educação sob ajuste perma-

21 <https://www.youtube.com/watch?v=V2-MqFtyqoM>.

nente, ao mesmo tempo em que os mecanismos de flexibilização fiscal, em boa medida, favorecem despesas indexadas a pressões corporativas e a interesses eleitorais e clientelistas.²²

Também há impactos sobre os investimentos públicos e em gastos de ciência e tecnologia. Desta forma, reduz-se o efeito multiplicador das despesas previstas no orçamento público. Por exemplo, em 2022, os investimentos públicos seriam cruciais diante do cenário de elevada capacidade ociosa, em que o próprio mercado espera crescimento de 1,5% do PIB. No entanto, mantida a restrição do teto, os investimentos não deverão ultrapassar 0,4% do PIB, cerca de 1/3 do orçamento de 2014.

A base congressual do governo homologa posições ultra fiscalistas defendidas pelo capital financeiro, ao mesmo tempo que se apropria de recursos de forma discricionária, em conformidade com seus interesses particulares. Em especial, autoriza a execução de recursos selecionados fora das regras fiscais, mediante arranjos jurídicos artificiais, que viabilizam o uso casuístico da política fiscal para financiar programas sociais e o combate à crise.

No setor saúde, é necessário compreender esse aparente paradoxo no campo da economia política, que não é apenas de compressão dos gastos “ordinários” submetidos às regras fiscais, mas também de maior destinação de recursos para as

emendas parlamentares, consumindo parte do piso congelado definido pela EC 95. Neste contexto, a austeridade fiscal é flexibilizada, cirurgicamente, como forma de aplicar recursos em despesas selecionadas – ainda que fora do tempo requerido – permitindo que o governo atenda a pressões de setores econômicos e sociais por mais gastos para aliviar o impacto da pandemia.

Denominamos esse processo de *austeridade fiscal seletiva*, que se desenvolve em meio à falta de planejamento e de coordenação nacional para o enfrentamento da Covid-19, bem como da captura do fundo público da saúde pelo mercado e pelo clientelismo dentro da casa legislativa.

É este arranjo que crescentemente afasta o orçamento do atendimento às demandas coletivas, especialmente no contexto da pandemia. O exemplo mais evidente é o projeto de lei do orçamento para 2022, com dotações insuficientes para a vacinação da população contra a Covid. Ante a crescente inclinação das finanças públicas à gramática do mercado e dos interesses particulares, eleitorais e clientelistas, nossa conclusão é que, no contexto do projeto autoritário em curso, o orçamento público experimenta uma espécie de captura, uma vez submetido à lógica de desconstrução estatal, esvaziando-se sua dimensão coletiva de enfrentamento aos crescentes desafios sociais, econômicos e ambientais do país.

22 Em 2021, o reajuste para militares consome R\$ 7,1 bilhões do teto de gasto, ao mesmo tempo em que as demais categorias estão com salários congelados desde 2020, em função da Lei Complementar nº 173, de 2020.

Referências

EYRAUD, L. et al. *How to select fiscal rules: a primer*. Washington DC: IMF, 2018. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2018/03/15/How-to-Select-Fiscal-Rules-A-Primer-45552>. Acesso em: 10 jul. 2020.

GOBETTI, S.W. Regras fiscais no Brasil e na Europa: um estudo comparativo e propositivo. Texto para Discussão n.º 2018. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

MORETTI, B.; FUNCIA, F.R.; OCKÉ-REIS, C.O. *Orçamento federal da saúde em 2021. Austeridade fiscal e clientelismo em meio ao recrudescimento da pandemia*. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/austeridade-fiscal-e-clientelismo-no-orcamento-publico/>. Acesso em: 20 out. 2021.

MORETTI, B. Questão fiscal e SUS: propostas para o financiamento da saúde. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, v. 11, n. 1, p. 20-36, 2021.

NOBRE, M. *Ponto final: a guerra de Bolsonaro contra a democracia*. Todavia: São Paulo, 2020.

SANCHES, M.; CARDOMINGO, M.; CARVALHO, L. *Quão mais fundo poderia ter sido esse poço? Analisando o efeito estabilizador do Auxílio Emergencial em 2020*. Nota de Política Econômica n.7, MADE/USP. Disponível em: <https://madeusp.com.br/publicacoes/artigos/quao-mais-fundo-poderia-ter-sido-esse-poco-analisando-o-efeito-estabilizador-do-auxilio-emergencial-em-2020/>. Acesso em: 20 out. 2021.



FONACATE

Fórum Nacional Permanente
de Carreiras Típicas de Estado

www.fonacate.org.br