



**ILAESE**

Instituto Latino Americano de Estudos Socioeconômicos

[www.ilaese.org.br](http://www.ilaese.org.br)

# CONTRACORRENTE

A análise da conjuntura econômica na visão e linguagem do sindicalismo classista e dos movimentos sociais

Boletim mensal de conjuntura econômica do ILAESE

Ano 12, Nº 96 - Novembro de 2022

## Teto de Gastos e a *PEC da Transição*

Neste número do Contracorrente publicamos a colaboração do economista Almir Cezar Filho, que analisa a polêmica em curso sobre o Orçamento Federal

para 2023. Entre outros temas, ele debate sobre o significado real do Teto de Gastos e sua relação com controle orçamentário e pagamento da dívida pública. Boa leitura!

## 1. A lógica *neoliberal* do Teto de Gastos

Passadas as eleições gerais de 2022, com o Brasil ainda vivendo a maior crise econômica em décadas e sem superar totalmente a pandemia de Covid-19, a grande imprensa centra seu debate na necessidade do governo eleito se comprometer com a “austeridade fiscal”, prosseguindo privatizações e aprovando de reformas neoliberais.

Nesse contexto, você que está lendo este boletim já percebeu que todos os dias os veículos da grande imprensa falam sobre o tal Teto de Gastos Públicos. Mas o que é isso?

A Emenda Constitucional (EC) 95/2016 aprovada durante o governo Temer e colocou um limite para o crescimento das despesas previstas no Orçamento Federal, segundo a inflação do ano anterior.

A EC 95/2016 instituiu o Novo Regime Fiscal, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Esse regime fixa limites individualizados para as despesas primárias dos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União, do Conselho Nacional do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, **com vigência por vinte anos**. Tais limites são anualmente corrigidos pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), a inflação oficial do Brasil,

medida pelo IBGE.

As despesas primárias são divididas em dois grupos: obrigatórias e discricionárias. As Despesas Obrigatórias são os gastos fixos mensais do governo que incluem salários de servidores, despesas previdenciárias, seguro-desemprego e pensões. E as Despesas Discricionárias, os gastos não obrigatórios como investimentos. As Despesas Obrigatórias correspondem a mais de 90% das despesas totais do governo, descontando o gasto com pagamento dos títulos da dívida pública.

Portanto, a restrição fiscal imposta pelo Teto de Gastos foi imaginada por seus defensores para conter a expansão de gastos primários, a fim de preservar a sustentabilidade das contas públicas e, segundo o discurso oficial, garantir ao Estado a capacidade financeira necessária ao fornecimento de serviços públicos essenciais aos cidadãos.

Para tanto, supostamente seria essencial que as despesas obrigatórias não crescessem em proporção superior à variação da inflação - tendência observada nos últimos anos. Tais despesas, compostas em sua maioria por salários e benefícios previdenciários, comprimem os valores disponíveis para a execução dos demais gastos de custeio da máquina pública e de investimentos em infraestrutura.

O Teto foi criado para manter as contas públicas sob controle e conter a dívida pública. O resultado disso seria a possibilidade de manter a taxa básica de juros da economia, a Selic, em patamares menores, o que estimularia a economia a crescer.

O Teto e o controle de despesas públicas também seriam uma forma de atrair investimentos externos, além de manter a confiança de investidores no compromisso do governo com a responsabilidade fiscal.

Como o bolo do Orçamento tem o mesmo tamanho sempre, e algumas fatias necessariamente crescem todo ano, sobretudo os gastos com a Previdência, sobra um pedaço cada vez menor para os demais gastos, incluindo Saúde e Educação. No contexto da pandemia, em que o desemprego disparou, houve uma quebra de empresas e a brusca queda na renda das famílias, muitas empurradas para a fome, a situação piorou ainda mais. E novas despesas foram incluídas.



## 2. A PEC do Fura Teto e a Equipe de Transição

Nas últimas semanas a equipe de transição de governo vem rascunhando uma proposta para submeter ao Congresso Nacional, a chamada PEC da Transição ou “PEC Fura Teto”. Trata-se de uma alternativa que vem sendo discutida por integrantes do governo eleito e por representantes do Congresso Nacional para viabilizar o pagamento de despesas que não estão previstas no Projeto de Orçamento Anual de 2023 - PLOA 2023 (PLN 32/2022).

De acordo com Marcelo Castro, a minuta da PEC tem três pontos. O primeiro é o pagamento do Auxílio Brasil (Bolsa Família), estimado em R\$ 175 bilhões, sem um prazo para figurar fora do teto de gastos. O segundo ponto trata da possibilidade do excesso de arrecadação — que seria destinado a investimentos no montante de até R\$ 23 bilhões e que também ficaria fora do teto. O terceiro ponto deixa fora do teto as receitas próprias para universidades.

A PEC poderá abrir outras exclusões além do Auxílio Brasil ou do programa que vier a substituí-lo, a partir do exercício financeiro de 2023. Projetos socioambientais e relativos às mudanças climáticas que sejam custeados por

doações; despesas de universidades federais que sejam custeadas por doações, receitas próprias ou convênios; investimentos federais em valor referente ao excesso de arrecadação em 2022, limitado a 6,5% do excesso de arrecadação registrado em 2021. Nestes casos, a despesa também não seria considerada para o cálculo do resultado primário.

Além da PEC da Transição, tem sido discutida a distribuição das áreas contempladas com a ampliação do Orçamento do próximo ano em R\$ 105 bilhões. O valor surgirá após retirada do teto de gastos da parcela que garante o pagamento de um valor mínimo de R\$ 400 para o Auxílio Brasil. Esse é o valor do benefício que consta da proposta original do Orçamento de 2023 feita ainda pela gestão Bolsonaro. Os demais R\$ 70 bilhões da PEC serão usados para manter o valor atual de R\$ 600 e garantir o pagamento de um adicional de R\$ 150 a famílias com crianças de até 6 anos.

Mas o fundamental não é mexido: o Teto de Gasto será mantido. É possível mantê-lo, compatibilizando-o, mesmo em termos neoliberais, com a promessa de prosseguir com os auxílios assistenciais e outras despesas sociais urgentes?

### 3. O “pânico” do Mercado e o prejuízo ao atendimento da população

A PEC da Transição tem sido alvo de grande embate e divergências. Os pontos de resistência não se restringem ao tamanho da licença para gastar ou ao prazo.

São ampliados pelos desejos impressos na minuta da PEC e nas declarações do presidente eleito Lula de que pretende derrubar o teto de gastos, sem deixar claro qual será a âncora fiscal do país e quem irá comandar o Ministério da Fazenda. No Brasil, o Mercado continua observando a política. A bolsa de valores cai, o dólar sobe.

A PEC, ao que tudo indica, será um produto intermediário, bem abaixo dos R\$ 200 bilhões desejados pelo governo eleito, mas muito acima dos R\$ 70 bilhões recomendados por muitos economistas.

A tramitação e aprovação da PEC é importante para a negociação das eleições das presidências das Casas Legislativas, que ocorrerá em fevereiro. Lira e Pacheco precisam do apoio do governo e da manutenção do orçamento secreto para se reelegerem com folga. Por isso, além de exigirem bastante do governo Lula, estão dispostos a apoiá-lo, ainda que moderadamente.

Por sua vez, a cobrança em torno da austeridade fiscal, inclusive a manutenção do Teto do Gasto pelo Mercado, com endosso da Mídia e de alguns políticos, ao governo eleito e ainda não empossado, forma em si uma “agenda”.

Essa agenda entregou ao país muito pouco e não tem as respostas para os problemas que o povo brasileiro passa. Especialmente a grande polêmica da vez, a preservação ou não do Teto do Gasto Público e o quanto seria tolerável seu furo para 2023. E mais: é sustentável para ser prosseguida pelo novo governo, mesmo que ele queira?



## 4. *A responsabilidade fiscal*

O Teto de Gastos colocou uma trava por 20 anos na metade do orçamento - orçamento primário - mas não colocou limite para o dispêndio com a dívida pública federal.

Uma responsabilidade fiscal que se limita somente às políticas públicas, residentes no Orçamento Primário da União e nos investimentos diretos na infraestrutura do Brasil. Apenas no Orçamento Primário onde residem as 27 funções primárias. O verdadeiro Estado Social Brasileiro. Mas que o Teto de Gastos é esse que não comporta sob a sua tutela as despesas financeiras da União, onde reside o pagamento com a Dívida Pública? O “deus” Mercado não ficou nervoso quando governo Temer e o governo Bolsonaro pagaram, a título de correção monetária e cambial da dívida pública federal mobiliária (títulos públicos), cerca de R\$ 957 bilhões - entre 2018 e setembro de 2022.

O Teto foi desrespeitado todos os anos desde sua criação. Apenas com Bolsonaro foram quatro as alterações feitas na regra do teto de gastos desde 2019 foram viabilizadas por meio de PECs aprovadas e promulgadas pelo Congresso

A começar com a chamada PEC da cessão onerosa, promulgada ainda no primeiro ano do governo Bolsonaro. Na oportunidade, deputados e senadores aprovaram a proposta que tratava que deu direito de contrato na captação de recursos por meio da exploração de recursos minerais e naturais. O texto, que estabeleceu a divisão dos recursos provenientes de leilões do petróleo com estados e municípios, liberou a execução de mais de R\$ 46,1 bilhões fora do orçamento. Em 2020, o Congresso Nacional promulgou a emenda constitucional que instituiu o chamado Orçamento de Guerra (Emenda Constitucional nº 106, decorrente da PEC 10/2020). A emenda facilitou os gastos do governo federal no combate à pandemia de coronavírus — pois separou os gastos com a pandemia do orçamento geral da União.

Em 2021, o Congresso aprovou a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) dita “PEC Emergencial”. A proposição, transformada em Emenda Constitucional 109/2021, foi apontada pelo governo federal como fundamental para viabilizar a concessão de uma nova rodada do auxílio emergencial, diante do recrudescimento da crise do novo coronavírus no país.

Neste ano de 2022 foi a vez da PEC do Estado de Emergência (Proposta de Emenda à Constituição 15/22), também chamada pelos críticos de “PEC Kamikaze” ou PEC dos Benefícios, segundo seus apoiadores, que permitiu ao governo gastar por fora do teto de gastos mais R\$ 41,25 bilhões até o fim do ano para aumentar benefícios sociais, conceder ajuda financeira a caminhoneiros e taxistas, ampliar a compra de alimentos para pessoas de baixa renda e diminuir tributos do etanol.

Diante disso tudo, é nítido que o Teto de Gastos é um mecanismo ineficiente e burro. Inclusive porque um governo que leve a inflação às alturas (caso de Bolsonaro em 2021) acaba se beneficiando por um limite maior de despesas.

Enquanto isso, a dívida pública tem privilégio de pagamento constitucional garantido no Art. 166, parágrafo 3, inciso II, alínea “b”. Portanto, sem limites orçamentários.

Essa é a chamada responsabilidade fiscal do “deus” mercado: o governo Bolsonaro enviou uma previsão de (PLOA 2023) despesa geral da União, na ordem de R\$ 5,031 trilhões. Desse total, cerca de R\$ 2,559 trilhões ou 50,89%, serão destinados ao pagamento da dívida pública federal.

Se a previsão de pagamento da dívida pública federal se concretizar em 2023, haverá um crescimento de pagamento à dívida pública federal em torno de R\$ 599 bilhões, em relação a 2021 (R\$ 1,960 trilhões), último orçamento fiscal consolidado.



## Fontes consultadas

Banco Central do Brasil. Estatísticas Fiscais. Acesso em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasfiscais> - Tabela 4

Banco Central do Brasil. Reservas Internacionais. Acesso em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/reservasinternacionais>

Brasil. Portaria MOG nº 42, de 14 de abril de 1999. Acesso: [http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria\\_Ministerial\\_42\\_de\\_140499.pdf/](http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf/)

Marcos de Oliveira. Quem, afinal, quer repetir erros? Monitor Mercantil (18/11/2022). Acesso: <https://monitormercantil.com.br/quem-afinal-quer-repetir-erros/>

Marcos de Oliveira. Despesas nos governos FHC estavam controladas? Monitor Mercantil. (21/11/2022). Acesso: <https://monitormercantil.com.br/despesas-nos-governos-fhc-estavam-controladas/>

Monitor Mercantil. Gastos das famílias brasileiras com juros cresce 18% em dois anos. (25/11/2022) Acesso: <https://monitormercantil.com.br/gastos-das-familias-brasileiras-com-juros-cresce-18-em-dois-anos/>

Receita Federal. Relatório de Arrecadação 2022. Acesso em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/arrecadacao/2022>

Senado. Pesquisas apontam que 400 mil mortes poderiam ser evitadas; governistas questionam. Acesso em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/06/24/pesquisas-apontam-que-400-mil-mortes-poderiam-ser-evitadas-governistas-questionam>]

SIOP Planejamento. Painel do Orçamento Federal. Acesso: [https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao\\_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06](https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06)



Tesouro Nacional. Despesas da União: séries históricas - despesa por função. Acesso em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/despesas-da-uniao-series-historicas/2019/11>

Tesouro Nacional. Painel de Monitoramento dos gastos com covid-19. Acesso: <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>

TCU. Teto de Gastos – Emenda Constitucional 95/2016. Acesso em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo/12-teto-de-gastos.html#:~:text=Esse%20regime%2C%20denominado%20%E2%80%9CTeto%20de,da%20Defensoria%20P%C3%ABlica%20da%20Uni%C3%A3o.>

UOL. Licença para gastar: entenda os principais pontos da PEC da Transição. Letícia Casado. Do UOL, em Brasília. 21/11/2022. Acesso: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2022/11/21/entenda-os-principais-pontos-da-pec-de-transicao.htm>.



Instituto Latino Americano de Estudos Socioeconômicos

**ILAESE**



## EXPEDIENTE

Contra-corrente é uma publicação mensal elaborada pelo ILAESE para os sindicatos, oposições sindicais e movimentos sociais. Contato: Rua Curitiba, 862, sala 307. Centro - Belo Horizonte - MG - CEP: 30170-124. Telefone: (31) 2520-2008 - (31) 9697-4672- [ilaese@ilaese.org.br](mailto:ilaese@ilaese.org.br) - [www.ilaese.org.br](http://www.ilaese.org.br). CNPJ 05.844.658/0001-01. Diagramação: Anna Sant'Anna.