

## TETO DE GASTOS: MANIFESTOS PRÓ E CONTRA<sup>1</sup>

Paulo Nogueira Batista Jr.<sup>2</sup>

A Folha de São Paulo publicou recentemente dois interessantes manifestos. O primeiro, assinado por 96 economistas, muitos deles ligados a instituições financeiras privadas, defendeu o teto constitucional de gastos como “âncora fiscal”, apontando medidas para preservá-lo.<sup>3</sup> O segundo, subscrito por 380 economistas e outros profissionais que trabalham com economia, defendeu a extinção do teto, mostrando as implicações de tentar cumpri-lo a todo o custo.<sup>4</sup> O segundo manifesto é uma resposta ao primeiro. Desde então, foram divulgados o Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2021 (PLOA-2021), a proposta do governo para a Reforma Administrativa e uma nota do Ministério da Economia sobre teto.<sup>5</sup> Esses três documentos fornecem elementos adicionais, mas não alteram os termos do debate tal como colocados nos dois manifestos de economistas.

Uma primeira observação. Chama atenção o número de signatários, sobretudo considerando que os dois textos são longos e entram em detalhes. Uma realização e tanto, não há dúvida, reunir debaixo dos mesmos tetos um grande número de economistas – tribo eminentemente facciosa e propensa à fragmentação. Pois bem, fiel à tradição da tribo a que pertencço, vou botar defeito nos dois manifestos.

### O manifesto pró-teto

O manifesto pró-teto é uma defesa das posições sustentadas (não se sabe com que sinceridade e firmeza) pelo ministro Paulo Guedes. O título do artigo resume a ideia

---

<sup>1</sup> Esse artigo foi publicado originalmente na Revista Carta Capital em 08 de setembro de 2020.

<sup>2</sup> Paulo Nogueira Batista Jr. foi vice-presidente do Novo Banco de Desenvolvimento, estabelecido pelos BRICS em Xangai, e diretor executivo no FMI pelo Brasil e mais dez países. Lançou no final de 2019, pela editora LeYa, o livro O Brasil não cabe no quintal de ninguém: bastidores da vida de um economista brasileiro no FMI e nos BRICS e outros textos sobre nacionalismo e nosso complexo de vira-lata. O autor agradece os comentários e as sugestões de José Luís Oreiro e Esther Dweck, sem responsabilizá-los pelas opiniões aqui emitidas ou pelos erros e lacunas remanescentes. E-mail: paulonbjr@hotmail.com; Twitter: @paulonbjr; Canal YouTube: [youtube.nogueirabatista.com.br](https://www.youtube.com/channel/UCNogueiraBatista) e Portal: [www.nogueirabatista.com.br](http://www.nogueirabatista.com.br).

<sup>3</sup> “É preciso rebaixar o piso de gastos para que o teto não colapse”, 17 de agosto de 2020, p. A14. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/08/e-preciso-rebaixar-o-piso-de-gastos-para-que-o-teto-nao-colapse.shtml>.

<sup>4</sup> “Teto de gastos, a âncora da estagnação e da crise”, 22 de agosto de 2020, p. A22. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/08/teto-de-gastos-a-ancora-da-estagnacao-brasileira-e-da-crise-social.shtml>.

<sup>5</sup> “Em defesa do teto de gastos”, 3 de setembro de 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-informativas/2020/ni-em-defesa-do-teto-de-gastos.pdf>.

central: é preciso rebaixar o piso de gastos para que o teto não ceda. A metáfora, em si mesma, não é das melhores, mas o sentido é claro: o que se quer é promover emendas constitucionais capazes de permitir a redução de gastos obrigatórios, notadamente os salários e a jornada de trabalho do funcionalismo, para possibilitar o cumprimento do teto constitucional de gastos em 2021 e nos anos seguintes.

No artigo que publiquei<sup>6</sup>, reclamei que os autores desse manifesto não haviam feito qualquer referência às injustiças da tributação e à subtributação dos super-ricos no Brasil. Foi covardia. Primeiro, porque muitos dos signatários são, ou pretendem ser, empregados ou consultores bem-remunerados, desses mesmos super-ricos e das instituições financeiras que eles controlam. Segundo, e deixando a maldade de lado, porque a receita adicional que se poderia obter tributando os super-ricos tem um defeito congênito – não ajuda a cumprir o teto de gastos!

O mesmo se pode dizer de outras ideias que circulam, defendidas por Paulo Guedes ou atribuídas a ele, como por exemplo, uma nova CPMF ou a eliminação de deduções de saúde e educação no Imposto de Renda da Pessoa Física. De uma maneira mais geral, não ajudam a cumprir o bendito teto medidas como a introdução de novos impostos ou o aumento de tributos existentes e tampouco a necessária revisão e eliminação de outras renúncias fiscais.

Aliás, abrindo um pequeno parêntese, assinalo que a supressão das deduções de saúde e educação tem um inconveniente, raramente mencionado: facilitaria a sonegação por parte das instituições de ensino e dos profissionais de saúde e pode, portanto, ser um tiro no pé. No caso da classe média baixa, a supressão resultaria também em aumento na demanda pelo atendimento no SUS e nas escolas públicas. E, quanto à nova CPMF, devo dizer que a oposição ferrenha da turma da bufunfa me deixa com uma pulga atrás da orelha...

Mas volto ao manifesto pró-teto. O que os seus signatários defendem é a aprovação de novas emendas constitucionais que rebaixem o chamado piso, dado pelos gastos obrigatórios. A proposta central deles é acelerar a tramitação da PEC 186, rebatizando-a de “PEC do Piso”. Isso permitiria, decretada a emergência fiscal, reduzir em até 25% as horas trabalhadas e os vencimentos dos servidores públicos.

---

<sup>6</sup> “A subtributação dos super-ricos no Brasil”. Disponível em: <https://tijolaco.net/reforma-tributaria-deve-taxar-super-ricos-por-paulo-nogueira-batista-jr/>.

Como notam os autores do outro manifesto, essa proposta compromete a oferta de serviços públicos de saúde e educação, entre outros, o que atingiria a parcela mais pobre da população e mais afetada pelos efeitos da pandemia. Com o corte da jornada de trabalho dos funcionários, as famílias de baixa renda é que seriam as mais afetadas pela diminuição dos serviços prestados por médicos, professores e assistentes sociais. E, para dar outro exemplo, a redução da jornada dos auditores fiscais facilitaria a sonegação de tributos, mais um tiro no pé em termos de ajuste das contas. É aparentemente o que contempla o manifesto pró-teto: abrir espaço para um corte linear dos vencimentos e da carga horário dos servidores, deixando intocados os privilégios tributários dos super-ricos, e mesmo privilégios dentro do serviço público.

A primeira fase da Reforma Administrativa, apresentada pelo governo Bolsonaro no dia 3 de setembro de 2020, vai nessa direção geral. Não altera as vantagens de juízes e procuradores e não toca nas normas vigentes para parlamentares. Os militares também ficaram de fora da proposta. Por outro lado, ela se aplica apenas a novos funcionários e estabelece, também, que os servidores das carreiras típicas de Estado não poderão ter os seus salários e jornadas de trabalho reduzidos – deixando, entretanto, para lei complementar a fixação da lista dessas carreiras.

### **Contração fiscal expansionista?**

O manifesto pró-teto contém outra omissão escandalosa: não se dirige a uma pergunta básica de ordem macroeconômica – qual é, afinal, a contração fiscal que se precisaria contratar para 2021 de modo a viabilizar o cumprimento do teto, sem qualquer flexibilização, como querem os signatários? Em outras palavras, qual a redução requerida dos gastos primários, relativamente ao nível de 2020, para manter intocada a restrição que congela o nível desses gastos em termos reais?

Recorde-se que o teto constitucional se aplica a praticamente todas as despesas primárias, isto é, abarca a quase totalidade das despesas correntes não-financeiras e os investimentos do setor público. Em 2020, entretanto, lançou-se mão de uma válvula de escape que permite uma série de despesas extra teto. As despesas diretamente ligadas à pandemia puderam ser então executadas por crédito extraordinário. Com isso, os gastos primários do governo central subiram de forma acentuada, passando de 19,9% do PIB em

2019 para cerca de 28% do PIB no ano corrente. O problema que se coloca agora é que para cumprir o teto em 2021, sem gambiarras, os gastos teriam que despencar.

É o que aparece no Projeto de Lei Orçamentária Anual, enviado ao Congresso, no dia 31 de agosto de 2020. O gasto primário do governo central cai de 28% do PIB em 2020 para 20% do PIB em 2021. O déficit primário, de 11% para 3% do PIB. Isso, cabe ressaltar, num projeto de orçamento que não prevê recursos para o programa Renda Brasil, ainda indefinido, que substituiria o Bolsa Família, com ampliação do benefício médio e do número de famílias atendidas.

Não estamos apenas, portanto, diante da dificuldade extrema de decidir onde cortar, em que setores e em que ministérios, mas de um problema de ordem macroeconômica. A retirada abrupta do estímulo fiscal – na verdade a adoção de uma política fiscal fortemente contracionista – teria provavelmente o efeito de inviabilizar a reativação da economia e poderia até mesmo prolongar a recessão. Isso derrotaria o próprio ajustamento das contas públicas, ao derrubar produção, rendas e vendas – as bases sobre as quais incide a tributação, além de aumentar despesas como o seguro-desemprego.

A menos, claro, que se acredite na “contração fiscal expansionista” – hipótese que, sem ser intrinsecamente absurda, se mostra altamente improvável na prática, por motivos que expliquei em textos anteriores, inclusive no livro que publiquei no final de 2019, e não vou retomar agora. Em uma frase: a teoria e a experiência tendem a mostrar, tudo indica, que a contração fiscal é – ora vejam! – contracionista. Surprise, surprise!

A “contração fiscal expansionista”, observo de passagem, é talvez tão irrealista quanto um outro paradoxo, mais ao gosto dos economistas heterodoxos – a expansão do gasto que se paga a si mesma, isto é, a hipótese de que, em determinadas condições, a expansão do gasto se “autofinancia” ou se “autossustenta” pelos efeitos redutores sobre o déficit decorrentes do impacto do gasto adicional no crescimento da economia e na arrecadação – paradoxo interessante, mas que só se sustenta com hipóteses heroicas sobre o multiplicador keynesiano, a elasticidade da receita em relação à atividade econômica, o produto potencial, e a baixa sensibilidade dos juros de longo prazo à trajetória do gasto fiscal, entre outros parâmetros. Pode-se até argumentar que as condições brasileiras atuais se aproximam das necessárias para validar o resultado paradoxal, mas parece temerário contar com isso.

Deixo de lado, entretanto, o paradoxo heterodoxo (rimou, leitor, desculpe) e retomo o manifesto pró-teto. As perguntas que não querem calar são as seguintes: como ficariam os níveis de atividade e emprego em uma economia submetida a um ajustamento fiscal drástico? O aumento do gasto privado compensaria, ao menos em parte, a redução do gasto público? Como e por quê? O Banco Central teria meios de neutralizar o efeito recessivo da contração fiscal? Com que instrumentos, se a taxa básica de juro caiu muito em 2020 e o câmbio já está muito depreciado? A recessão ou desaceleração induzida pelo choque fiscal não acabaria derrotando, em parte, o pretendido ajustamento das contas públicas?

### **O manifesto anti-teto**

O leitor desconfia, de certo, que estou mais próximo do manifesto anti-teto. E, de fato, esse segundo documento levanta, ainda que de forma talvez um pouco imprecisa, o ponto crucial omitido pelo primeiro, ao dizer: “O retorno da austeridade fiscal em 2021, propugnado pelo mercado financeiro, significará a maior contração fiscal da história do Brasil, pois promoverá uma redução no gasto primário como proporção do PIB de 27% para 19% num período de 12 meses”.

Essa é a questão. Pena que a formulação adotada sofra de alguns problemas. Primeiro: a tentativa, típica da esquerda, e mesmo da centro-esquerda, de estigmatizar “austeridade” – tentativa infeliz, pois induz ao erro de considerar que é negativo tratar as contas públicas de forma austera, um princípio essencial, incorporado inclusive ao senso-comum, que atribui valor positivo à austeridade. O senso-comum pode ser enganoso, certamente, mas vale a pena confrontá-lo nesse ponto? Segundo problema: a invocação de uma entidade abstrata, “o mercado”, sem que se identifique claramente de onde vem a proposta da “maior contração fiscal da história”, nem de onde saíram os números mencionados. Presume-se que os autores estavam se referindo ao governo federal e estimando, de alguma forma, o esforço fiscal que resultaria da tentativa de aplicar o teto de gastos sem qualquer flexibilização. Mas esse ponto, embora central, ficou no ar. De qualquer maneira, a apresentação do PLOA-2021, com números muito parecidos para o gasto primário do governo central em 2020 e 2021, esclarece a questão.

Há outros problemas, mais importantes, no manifesto anti-teto, todos eles indicando uma tendência a subestimar a restrição fiscal. Os seus autores, ressaltam, com

razão, que a dívida pública brasileira é quase 100% em moeda nacional e detida por residentes no país – pontos que também venho ressaltando nesta coluna e em outros veículos. Na verdade, em termos líquidos, isto é, deduzindo as reservas internacionais e outros ativos externos, a dívida externa pública é negativa em nada menos que 15% do PIB (dado de julho de 2020). Em outras palavras, o setor público brasileiro é credor contra o resto do mundo. Os autores do manifesto poderiam ter acrescentado, também, que parte significativa do déficit fiscal brasileiro é puramente cíclico, isto é, vai desaparecendo à medida que a economia se aproxima do pleno-emprego.

Porém, o manifesto anti-teto vai longe demais quando invoca Itália e Espanha, “que não possuem dívida pública denominada na sua própria moeda” e cujo endividamento governamental deve “ultrapassar a marca de 150% e 120% do PIB, respectivamente, em 2020”. A referência à ausência de dívida em moeda própria pode ser enganosa nesses casos. A Itália e a Espanha fazem parte de uma união monetária, a zona do euro, sim, e não possuem, portanto, moeda nacional. Mas isso é muito diferente da adesão pura e simples a uma moeda estrangeira, como ocorreu na América Latina, com Equador e El Salvador, que adotaram o dólar dos EUA como moeda e renunciaram à soberania monetária, ou com o Panamá, que já nasceu dolarizado. Itália e Espanha compartilham a moeda e a soberania monetária com os demais países da área do euro. O compartilhamento não é simétrico, certamente. Alemanha e França têm mais peso, principalmente a primeira. Mas Itália e Espanha, terceira e quarta maiores economias da área monetária, têm influência sobre as políticas do Banco Central Europeu (BCE). Até 2019, aliás, o presidente do BCE era um italiano, Mario Draghi, que se notabilizou por praticar políticas não-convencionais e expansionistas no enfrentamento da crise financeira do Atlântico Norte e da crise do euro, apesar da resistência cerrada do Bundesbank e de outros bancos centrais conservadores do Norte da Europa.

A comparação é imprópria por uma segunda razão. Itália e Espanha são países desenvolvidos, com mais possibilidades de sustentar dívidas elevadas. Os prazos médios, assim como as taxas de juro médias, das dívidas públicas italianas e espanhola são mais favoráveis do que os de países emergentes, como o Brasil. E a nossa dívida pública é, sim, elevada, quando comparada às de outros emergentes, países de nível de desenvolvimento semelhante ao nosso. Essa afirmação vale para a dívida bruta e para a dívida líquida do setor público brasileiro.

### **“Gradualismo chocante”**

Estaríamos diante de um risco mortal, expostos a uma “morte súbita”, como alegam os signatários do manifesto pró-teto? Não creio. A dívida pública brasileira deverá continuar crescendo como proporção do PIB nos próximos anos, quer se queira quer não, antes de se estabilizar e talvez começar a diminuir.

O problema pode então ser negligenciado? Também não. Como negligenciar um déficit nominal do governo central que se projeta em 15% do PIB em 2020, incluindo um déficit primário da ordem de 11% do PIB, mesmo que parte desse déficit seja cíclico? No entanto, o razoável não é buscar um ajustamento drástico em um ou dois anos, mas estabelecer um horizonte de ajustamento gradual, espaçando de forma crível, com medidas concretas, a redução do déficit primário ao longo de vários anos. Ou seja, não um tratamento de choque, mas um “gradualismo chocante”, como dizia Mário Henrique Simonsen, referindo-se ao combate à inflação na década de 1970.

### **A fuga de capitais é impossível?**

Outro problema do manifesto anti-teto é subestimar certos riscos, como por exemplo o de uma fuga de capitais. Eu mesmo alertei contra os exageros do campo ortodoxo, que alardeia o risco de fuga em caso de tributação progressiva.<sup>7</sup> Mas também não se pode dizer, como afirma o manifesto anti-teto, que é “altamente improvável, senão impossível” um cenário de fuga de capitais por medo de uma eventual crise de confiança na sustentabilidade da dívida pública – tanto mais que o documento defende, também, e corretamente, uma “urgente reforma tributária progressiva”.

A afirmação de que o Banco Central possui instrumentos necessários para lidar com a eventualidade é uma meia-verdade, na melhor das hipóteses. Os mecanismos de regulação dos capitais foram em grande parte desmontados pelo processo prematuro de liberalização nos governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso. Não é impossível retomar controles e suspender a conversibilidade do real em moedas estrangeiras, mas não se deve subestimar a dificuldade de fazê-lo de forma eficaz.

### **Extinção pura e simples do teto?**

Contudo, o problema central do manifesto anti-teto é, no meu entender, o seguinte: tem cabimento, não em abstrato, mas nas circunstâncias da economia brasileira, pregar a

---

<sup>7</sup> Ver artigo acima citado (nota 6, p. 9) sobre “A subtributação dos super-ricos no Brasil”.

extinção pura e simples do teto sem colocar nada no lugar? O manifesto fala vagamente em “novos instrumentos fiscais”, provavelmente pela dificuldade de chegar a um consenso, com tantos signatários, sobre o desenho de novas regras fiscais.

Faço a mesma pergunta de outra maneira: muitos economistas que assinam o manifesto anti-teto já participaram ou podem vir a participar de governos de esquerda ou centro-esquerda. Eles recomendariam a um possível futuro Presidente de esquerda ou centro-esquerda e a seu Ministro da Fazenda/Economia, que usassem seu capital político (mercadoria escassa!) para tentar aprovar uma emenda constitucional suprimindo o teto – sem substituí-lo por outra regra fiscal? O teto foi uma má ideia do governo Temer, sem dúvida, mas como muitas ideias ruins em economia ele tem uma desvantagem apreciável – histerese. Não é fácil reverter medidas desse tipo. Uma regra ambiciosa, congelamento dos gastos primários em termos reais por 20 anos – e colocada na Constituição! – promete, sim, ganhos de credibilidade para a política fiscal, esse era o propósito. Troca-se flexibilidade por credibilidade – para depois descobrir que se precisa, justamente, de flexibilidade! É o velho trade-off entre flexibilidade e credibilidade, que aparece não só na definição de regras fiscais, como de regras monetárias ou cambiais.

Lembro aos signatários do manifesto anti-teto, alguns dos quais estarão (quem sabe?) em Brasília no futuro, debatendo-se com os intratáveis problemas fiscais brasileiros, que os governos de que eles poderiam participar, os de esquerda ou centro esquerda, sofrem da síndrome “Nixon goes to China” ou, para ser mais claro, “Nixon can go to China, Kennedy can’t”. Aplicada ao problema em questão, a metáfora significa que um governo conservador, de direita ou centro-direita, pode praticar políticas fiscais flexíveis, e até ligeiramente irresponsáveis, sem ser necessariamente punido pelos mercados. Já um de esquerda ou centro-esquerda, paga um pedágio reputacional que pode ser pesado.

Para quem acredite, entretanto, que a restrição fiscal é uma miragem, só tenho uma recomendação: boa sorte!