



Orçamento em queda livre

Julia Neves - EPSJV/Fiocruz | 13/09/2019 11h12 - Atualizado em 13/09/2019 15h17



O Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2020 chegou ao Congresso Nacional no dia 30 de agosto. E, apesar de ter crescido 13% em relação ao do ano passado — alcançando R\$ 3,6 trilhões — diversas pastas sofreram cortes significativos, levando a Esplanada dos Ministérios a ter o menor valor para manutenção da máquina pública nos últimos anos. Para as despesas primárias, ou seja, todo o gasto com políticas, salários de servidores, manutenção do Estado, dentre outros, estão previstos R\$ 1,7 trilhão.

Mas, segundo o especialista em orçamento da seguridade social, Matheus Magalhães, como o teto de gastos, instituído pela Emenda Constitucional (EC) 95, é de R\$ 1,4 trilhão, o governo já prevê que terá que cortar cerca de R\$ 314 bilhões. “O próprio governo admite que está planejando um orçamento que terá que ser cortado durante o ano, para cumprir o teto de gastos. Digo pelo menos R\$ 314 bilhões, porque a própria EC 95 prevê que se houver crescimento das receitas, elas não podem ser gastas em despesas primárias, devendo ser alocadas no pagamento de dívida pública”, ressalta. Em 2020, o valor destinado à dívida pública será R\$ 1 trilhão, 32,4% a mais que no ano anterior.

Apesar de ter sido entregue ao Congresso no fim de agosto, a expectativa é que o governo encaminhe em breve uma nova PLOA, com reajustes no orçamento para aumentar o financiamento das eleições municipais, segundo informação do jornal Valor Econômico (11/11).

No conjunto do que é considerado despesa primária existem as chamadas despesas discricionárias ou de custeio — aquelas em que o gestor tem liberdade para definir a alocação dos recursos, de acordo com as necessidades e as prioridades do governo. São considerados discricionários os gastos com energia elétrica e água, serviços terceirizados (limpeza e segurança, por exemplo), compra de materiais e manutenção de equipamentos. Para tudo isso, será destinado R\$ 89,2 bilhões no ano que vem. Em 2019, esse valor foi de R\$ 101 bilhões.

Além disso, R\$ 19,3 bilhões estarão disponíveis para investimentos em 2020, uma redução de 15% em relação aos R\$ 22,7 bi que devem ser gastos neste ano. Em valores corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), a previsão de investimentos para 2020 é a mais baixa dos últimos dez anos. Para se ter uma ideia, representa menos da metade do que foi investido em 2007 (R\$ 42,7 bilhões) e menos de um quinto dos R\$ 103,2 bilhões investidos em 2014. Especialistas já alertam para o risco de o Brasil ser obrigado a paralisar serviços em 2020 numa

espécie de colapso, ou shutdown – expressão usada nos Estados Unidos quando o Congresso não valida o orçamento do governo.

Corte geral

Dos 31 órgãos e ministérios, 24 sofreram cortes. O mais afetado foi o Ministério do Turismo, com previsão de queda de recursos em 58%. A pasta terá R\$ 200 milhões para tocar ações, projetos, investimentos e manter suas estruturas, sem incluir salários. A pasta da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações também será comprimida. Segundo o especialista em financiamento da educação e professor da Universidade de Brasília (UnB), Luiz Araújo, a área tem sofrido cortes desde 2015. “Em termos reais, o valor destinado, corrigido pela inflação, representa 48% da dotação de 2013, demonstrando um enorme descaso com a pasta”, aponta.

Nem mesmo ministérios com grande apelo social como Saúde e Educação, foram poupados. Para Araújo, com a vigência do teto de gastos, torna-se cada vez mais evidente a penalização de áreas sociais fundamentais para o desenvolvimento da sociedade brasileira. “A despesa obrigatória cresce, o orçamento público está congelado e a política de austeridade favorece a queda das receitas. Em 2019, a situação tem se mostrado bem grave com muitos cortes. Nos próximos anos a tendência é piorar”, antecipa.

O economista Francisco Funcia, da Comissão Intersetorial de Orçamento e Financiamento do Conselho Nacional de Saúde (Cofin/CNS), corrobora a análise de Araújo e afirma que a situação fiscal do país atingiu um "estágio grave". Para ele, foi cometido um erro na política econômica, que tem como eixos medidas que reduzem o crescimento econômico e, portanto geram recessão, e a visão de que é preciso cortar gastos para buscar o equilíbrio fiscal. “O problema é que recessão econômica reduz a receita pública, então isso piora o quadro fiscal. A situação de desequilíbrio de contas públicas se agrava – e é o que está acontecendo desde 2014. Em 2016, a opção foi por aprofundar uma política econômica recessiva ao invés de ir buscar outra solução para enfrentar a crise”, avalia. E acrescenta: “A EC 95 é um tiro de morte na possibilidade de financiamento das políticas públicas e no equacionamento das contas públicas. A contradição está posta: a deterioração das contas públicas é agravada a partir da vigência da EC 95, que dizia que iria equilibrar as contas”.

Um re(corte) da educação

O valor previsto para a função 'educação', como um todo, é de R\$ 108 bilhões – R\$ 8 bi a menos do que no orçamento aprovado para 2019. E o enxugamento acompanha as despesas discricionárias, que na proposta do governo federal terão R\$ 21,2 bilhões em 2020, 9% a menos do que em 2019. Já o orçamento total do Ministério da Educação fica em R\$ 101,2 bilhões – uma redução de 17%.

Dados do Siga Brasil mostram que para o ensino superior serão destinados R\$ 33,2 bilhões, o que equivale a uma redução de 1,8% (R\$ 661,3 milhões). Enquanto isso, a subfunção 'desenvolvimento científico' terá R\$ 591,3 bilhões, uma redução de 19,1%, ou, R\$ 139,8 milhões, na comparação com 2019.

Já para a educação básica serão reservados R\$ 24,5 bilhões, uma elevação de 4,3% – ou R\$ 1 bi em relação ao ano anterior. Matheus Magalhães aponta que, apesar do aumento, R\$ 957,7 milhões desse montante são destinados a transferências para estados e municípios, num total de R\$ 17,1 bi. “Esses recursos não são discricionários, são obrigatórios. O artigo 212 da Constituição diz que a União deve aplicar, no mínimo, 18% das suas receitas de tributos em transferências para estados e municípios para que eles promovam educação”, destaca.

O cenário pode piorar caso uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que está sendo preparada pelo Ministério da Economia para desvincular e desindexar as despesas do orçamento – a chamada 'PEC do Pacto Federativo' – seja aprovada. Caso a desvinculação passe no Congresso, não haveria mais a obrigação automática de destinar um percentual da receita dos impostos para saúde e educação.

Além disso, Magalhães acrescenta que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foi pensado para que metade dos recursos previstos no artigo 212 sejam alocados na educação básica: “É por este artigo e pela lei do Fundeb que a educação básica tem uma garantia de recursos superior a outras áreas da educação, inclusive, com previsão de elevação no próximo ano”.

Embora os cortes atinjam da educação básica ao ensino superior, Luiz Araújo afirma que o impacto será acentuado no financiamento de pesquisas e nas contas das universidades federais. Ele aponta que, ao contrário, algumas despesas que hoje podem sofrer contingenciamentos deveriam ser obrigatórias. “Sem água, energia elétrica e pagamento de terceirizados as universidades não funcionam”, resume.

Um estudo da assessoria econômica da liderança do Partido Socialismo e Liberdade, o PSOL, apresentado no dia 6 de setembro na Câmara dos Deputados traz uma série histórica que vai de 2010 até 2020 no que diz respeito a investimentos e custeio. A conclusão é que quando se corrige os valores da PLOA 2020 pela inflação, têm-se as mínimas históricas em diversas universidades. A Universidade de Brasília (UnB), por exemplo, está com um grau de execução de investimentos em 2019 de 8%. Para 2020, projetam-se investimentos de pouco mais R\$ 10 milhões, valor que representa 14% da dotação de 2010 em termos reais, ou seja, valor corrigido pela inflação. “Foi uma queda brutal. Essa porcentagem quer dizer que não haverá investimento na universidade no próximo ano”, aponta, acrescentando que para o custeio, o corte é de quase 25% em relação ao ano anterior.

Outro exemplo é a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) que, em 2019, há um baixo grau de execução nas despesas de custeio, apenas 56%. Para 2020, projeta-se um valor de investimentos de pouco mais R\$ 8 milhões, valor que representa 12% da dotação do ano anterior. “Se esse orçamento não for modificado o que vai acontecer é a paralisação dessas universidades porque elas não têm condições de continuar se mantendo, Não terão, por exemplo, como pagar a conta de luz”, pondera.

Com relação ao teto de gastos, Araújo afirma que o que fica evidente com esse orçamento é que a EC 95 vai retroalimentando uma dinâmica: “Você tem corte de gastos, que puxa a economia para trás e ela se retrai mais ainda. Isso causa uma queda da receita, então você tem que gastar menos. É um ciclo recessivo”.

Apagão na pesquisa

Uma das principais entidades públicas de fomento à pesquisa brasileira, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), vai perder quase metade do orçamento no próximo ano: sai de R\$ 4 bilhões, segundo o valor do PLOA 2019, para R\$ 2,48 bilhões em 2020. O cenário futuro reflete a atual conjuntura da crise financeira na pesquisa – a Capes teve R\$ 819 milhões bloqueados do orçamento de 2019. No início de setembro, o MEC anunciou o corte de 5.613 bolsas de mestrado e doutorado. Se a conta incluir outros cortes anunciados pelo governo desde o começo do ano, já são quase 12 mil bolsas Capes a menos.

Entretanto, no dia 11 de setembro, o ministro da Educação, Abraham Weintraub, anunciou o aporte de mais R\$ 600 milhões para a Capes em 2020. Se nada mudar, a Capes terá pouco mais de R\$ 3 bilhões para custear as bolsas. Esse valor adicional permite, ainda, que a Capes descongelasse 3.182 bolsas de pós-graduação de cursos bem avaliados, que tinham sido bloqueadas no início do mês.

Já o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), ligado à pasta da Ciência e Tecnologia, receberá R\$ 1,3 bilhão, um valor semelhante ao de 2019 – 1,2 bilhão. No entanto, apenas R\$ 784,8 milhões foram aprovados nesse ano, e o CNPq teve que viver com o menor desde 2010 em valores nominais. “Quando analisamos a série histórica em termos reais, vemos que houve um verdadeiro desmonte desde 2016. A dotação de 2020 é metade dos recursos consignados na LOA de 2015”, observa Araújo.

Procurado pelo Portal EPSJV para fazer uma análise sobre o orçamento da educação para 2020, o Movimento Todos pela Educação não respondeu até o fechamento dessa reportagem.

Saúde congelada

Com base em uma apresentação feita pelo Ministério da Saúde no dia 30 de agosto no Conselho Nacional de Saúde, o economista Francisco Funcia aponta que o piso constitucional de 2020 para a saúde é R\$ 121,2 bilhões – o que representa 13,74% da Receita Corrente Líquida (RCL). Funcia explica que nos dois primeiros anos de vigência da EC 95 – 2016 e 2017 – havia uma regra excepcional, determinando que fossem destinados 15% dessa receita. Já de 2018 até 2036 (quando a vigência da EC chega ao fim), o piso passou a ser calculado com base no valor de 2017 corrigido pela inflação. “Com isso, o piso só cai desde 2018, quando foi estimado em 13,95%. Em 2019, chegou a

13,87%. E no caso da saúde, o piso não deveria ser o mínimo, mas o ponto de partida”, ressalta.

Segundo o economista, o congelamento promovido pela EC 95 só não afetaria a população se ela também pudesse ser congelada, e as pessoas parecem de nascer. Em 2017, o piso per capita era de R\$ 565. Em 2018, de R\$ 559. Em 2019, chega a R\$ 558. E em 2020 será de R\$ 553. “Esses valores indicam o agravamento de uma situação porque a população cresceu e temos menos recursos para saúde por habitante. É como se eu dissesse que as necessidades de saúde da população estão reduzindo ano após ano, o que não é verdade”, indica. E anuncia: “A população idosa aumentou, o custo de atendimento à saúde dessa faixa é maior. Estão cada vez mais reduzindo recursos para dar conta de necessidades que estão crescendo e se complexificando. Isso vai gerar um colapso na saúde”.

Funcia observa que o montante para 2020 no PLOA é de R\$ 133,9 bilhões. Se comparados ao ano de 2019, que foi de R\$ 129,9 bilhões, teve-se um crescimento de 3,1%. “Como a variação do IPCA [Índice de Preços ao Consumidor Amplo] é projetada em 3,8%, o orçamento está crescendo menos do que a variação da inflação. Então está tendo queda real”.

Para as despesas obrigatórias serão destinados R\$ 86,6 bilhões – um aumento de 3% em relação ao ano anterior, de R\$ 84,1 bilhões. Já as despesas discricionárias receberão R\$ 18,6 bilhões, quando em 2019 isso ficou em R\$ 19,1 bilhões – o que representa 2,6% de queda nominal. “A queda real vai ser maior que isso. Além de não corrigir pela inflação, ainda colocam menos do que tem alocado na proposta de 2019”, denuncia.

De acordo com Funcia, há uma contradição ainda maior no cálculo das emendas parlamentares. Na proposta orçamentária para 2020, elas recebem R\$ 7,4 bilhões, 39,6% a mais do que em 2019. Nesse conjunto estão as emendas de bancada, que se tornaram obrigatórias a partir desse ano, e saltaram de R\$ 766 milhões em 2019 para R\$ 2,685 bilhões em 2020. O boom de 252% equivale a 5,5% do orçamento total do Ministério da Saúde. “É preocupante o crescimento desproporcional das emendas parlamentares. Por trás disso, há uma lógica política da relação de governo com o Parlamento que não deveria se sobrepor à lógica técnica do planejamento em saúde que, efetivamente, reflete a dificuldade em saúde da população”, destaca o economista.

Na atenção básica, a proposta de 2020 destina um valor 6,7% maior para a atenção básica do que no ano anterior, indo de R\$ 22,2 bilhões para R\$ 23,7 bi. Desse total, R\$ 19,4 bilhões vão só para o custeio, e chegam na ponta dos serviços por meio de repasses federais a municípios, estados e Distrito Federal através do Piso de Atenção Básica em Saúde.

Para a média e alta Complexidade serão destinados R\$ 52,1 bilhões, 6% a mais do que no ano anterior, que teve o valor de R\$ 49,2 bilhões. Já o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários perderá cerca de R\$ 132 milhões, recebendo 32% a menos do que foi investido em 2019, quando foram destinados R\$ 410 bilhões.

“Os recursos de reestruturação dos hospitais universitários têm servido para ajudar a financiar o custeio. Então à medida que caem, você pode ter uma forma de compensação porque a média e alta complexidade cresceu e pode ser que aloque mais recursos também na produção de hospitais universitários. Mas, por outro lado, se reduz a capacidade de reestruturação no ponto de vista de investimento, equipamentos e estrutura física, que é importante para a qualidade do atendimento à saúde da população”, analisa.

Na subfunção dos medicamentos, sangue e hemoderivados, houve um crescimento de 8%, de R\$ 1,35 bilhão para R\$ 1,46 bi. O programa Farmácia Popular teve redução de recursos de 3,2% em relação a 2019, passando de R\$ 2,602 bilhões para R\$ 2,520 bi.

Mas, em números gerais, o maior corte será na Fundação Nacional de Saúde (Funasa), responsável pelas obras de saneamento em cidades de pequeno porte. No próximo ano, o montante para realização de obras que garantam água e saneamento nessas localidades será reduzido em R\$ 184,2 milhões. “Ou seja, a EC da Morte está fazendo mal à saúde e a retirada de recursos vai estrangular completamente as possibilidades de atender a população brasileira”, conclui Funcia.

A proposta orçamentária para 2020 enviada pelo governo passará por análise do Congresso Nacional. Os deputados e senadores podem fazer modificações durante a tramitação. Depois de aprovado, o projeto do orçamento volta ao Executivo para a sanção pelo presidente da República, transformando-se em lei.

"Este Portal é regido pela Política de Acesso Aberto ao Conhecimento, que busca garantir à sociedade o acesso gratuito, público e aberto ao conhecimento de toda obra intelectual produzida pela Fiocruz. O conteúdo deste portal pode ser utilizado para todos os fins não comerciais, respeitados e reservados os direitos morais dos autores. Equivalente à CC-NY-BC"

Página: <http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/orcamento-em-queda-livre>

Links

- [1] <http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/tag/orcamento>
- [2] <http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/tag/saude>
- [3] <http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/tag/educacao>
- [4] <http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/tag/cnpq>
- [5] <http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/tag/capes>
- [6] <http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/como-fica-o-orcamento-para-o-proximo-ano>
- [7] <http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/o-desmonte-por-tras-do-orcamento-de-2018>
- [8] <http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/orcamento-2018-sob-o-teto-abaixo-do-piso>