

ORTODOXIA E HETERODOXIA NA ECONOMIA: UM DEBATE SOBRE AS CONSEQUÊNCIAS DA PEC DO TETO DOS GASTOS PÚBLICOS

FABIANE HEGELE – UFSM – fabianehegele@hotmail.com

Área temática: 2) Gestão e economia do setor público

RESUMO

Este trabalho apresenta o debate entre economistas ortodoxos e heterodoxos sobre a PEC que limita os gastos públicos brasileiros. A intenção é indicar quais são as consequências da proposta sob a distinta ótica dos dois grupos. Primeiramente, explica-se no que consistem as propostas de emenda à Constituição e quais são os caminhos percorridos para que elas entrem em vigor, além disso, aborda-se os principais pontos propostos pela PEC do teto dos gastos públicos, a qual de forma geral, estabelece que os gastos primários de determinado ano sejam limitados pelos gastos do ano imediatamente anterior corrigidos pela inflação. Posteriormente, caracterizam-se ortodoxia, heterodoxia e *mainstream* na Economia. A base da ortodoxia econômica é a economia neoclássica, enquanto as heterodoxias consistem em escolas críticas à ortodoxia. A ortodoxia defende o estado mínimo na economia; a heterodoxia, o intervencionismo. Distingue-se o conceito de ortodoxia e de *mainstream*, o primeiro é a visão dominante na Economia, enquanto o segundo representa o que é amplamente aceito, independentemente de ser uma abordagem ortodoxa. Por fim, apresenta-se a defesa de economistas ortodoxos à PEC, bem como a crítica dos heterodoxos a ela. Entre os principais pontos de discordância entre os grupos estão: a origem do déficit primário e o prazo de 20 anos estabelecido para o congelamento dos gastos públicos. Constata-se que o debate entre esses economistas está em conformidade com os princípios dos diferentes grupos indicados pela literatura. Entende-se que esse debate impossibilita que se chegue a um consenso sobre as consequências da PEC e sugere-se a adoção do método pluralista de modo a apaziguar o debate.

Palavras-chave: Metodologia econômica. Ortodoxia. Heterodoxia. Pluralismo. Déficit fiscal.

1 INTRODUÇÃO

Dada a conjuntura de aumento do déficit fiscal brasileiro, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que limita os gastos públicos é um assunto que incita opiniões controversas entre economistas. Este trabalho visa esclarecer, por meio de argumentos de economistas pertencentes a correntes de pensamento econômico contrárias, ortodoxos e heterodoxos, quais são as prováveis consequências da adoção do Novo Regime Fiscal proposto pela PEC.

Algumas medidas propostas pela PEC, ao mesmo tempo que são defendidas por alguns economistas, são criticadas por outros. Primeiramente, essa situação causa certa confusão. Por isso, torna-se importante, do ponto de vista prático, analisar esse debate. Por outro lado, no que

se refere ao ponto de vista acadêmico, a disputa entre ortodoxia e heterodoxia na Economia é antigo e conhecer um pouco das origens dessas ideologias opostas facilita a compreensão do motivo pelo qual alguns temas são tomados como prioritários por um desses grupos e não pelo outro.

Além desta introdução, este trabalho está dividido em mais quatro seções. A seção 2 consiste em, primeiramente, explicar o que é uma proposta de emenda à Constituição e quais são os trâmites necessários até que ela entre em vigor. Além disso, esta seção sintetiza a que se propõe a PEC do teto dos gastos públicos. Como método, realiza-se pesquisa bibliográfica em literaturas jurídicas e no texto oficial da PEC.

Na seção 3, procura-se caracterizar ortodoxia e heterodoxia na Economia, de modo a indicar as origens do debate, bem como os seus principais representantes. O debate entre esses grupos não é novo, no entanto, não perde a sua importância com o tempo, tanto que ele está por trás do debate entre economistas sobre a PEC. Há muitas diferenças entre a ortodoxia e a heterodoxia nas Ciências Econômicas, uma delas é o método de trabalho empregado por cada uma delas. A ortodoxia, por exemplo, faz mais uso de ferramental matemático do que a heterodoxia. Outro ponto é a base de cada uma delas, a da ortodoxia é a economia neoclássica, enquanto as heterodoxias baseiam-se em escolas críticas à ortodoxia. Utiliza-se como método, para a seção, revisão bibliográfica em literaturas econômicas.

Na seção 4 é onde se pretende responder quais são as consequências da PEC que limita os gastos públicos, segundo economistas ortodoxos e heterodoxos. Para isso, utiliza-se argumentos de alguns economistas brasileiros respeitados. Na maior parte dos casos, esse material foi coletado de reportagens concedidas a jornais e revistas. Primeiro, são apresentados os argumentos dos economistas ortodoxos, que são a favor da PEC. Posteriormente, os dos heterodoxos, que são contra. Dada a crítica dos economistas heterodoxos à PEC, faz-se referência a possíveis alternativas a ela com o mesmo intuito, o de atenuar o déficit fiscal. Por fim, a seção 5, das considerações finais, resume o trabalho e aborda uma metodologia que visa apaziguar o debate.

2 PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO E A PROPOSTA DE UM NOVO REGIME FISCAL

Antes de abordar as possíveis consequências, para o Brasil, do Novo Regime Fiscal proposto pela PEC, faz-se importante esclarecer de que forma isso é feito. Esta seção destina-

se a explicar, de forma sucinta, o que é uma proposta de emenda à Constituição, bem como o processo até a sua implementação. Além disso, abordam-se os principais pontos da PEC que limita os gastos públicos.

2.1 PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

A Constituição é a lei fundamental de um país, sendo nela consolidadas as principais normas do Estado, conforme Mendes e Branco (2012). O conteúdo disposto na Constituição é, hierarquicamente, superior aqueles compreendidos nas demais normas, tais como leis complementares, ordinárias, entre outras. Por isso, a alteração das normas constitucionais necessita um regramento específico, denominado, no Brasil, por emenda constitucional.

Para Mendes e Branco (2012), a Constituição brasileira de 1988 é considerada rígida, o que faz com que o processo legislativo, para a sua alteração, tenha um grau de dificuldade bastante superior, quando comparado ao processo adotado para alteração de outras leis e atos normativos. Isso ocorre em virtude da supremacia da Constituição sobre as demais normas que compõem o ordenamento jurídico. Embora as disposições constitucionais tenham sido elaboradas para perdurarem no tempo, as transformações sociais podem ocasionar a necessidade de sua alteração, o que é feito através de emenda.

As emendas constitucionais estão previstas no art. 60 da Constituição Federal vigente, que determina os agentes que podem dar início a esse processo legislativo:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II – do Presidente da República;

III – de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. [...] (BRASIL, Constituição, 1988).

Aos legitimados acima relacionados é facultada a elaboração de proposta de emenda à Constituição. Segundo Brasil (2016b), a proposta recebe numeração e, após percorrer diversas comissões (a título de exemplo, Comissão de Constituição e Justiça) na Câmara de Deputados e no Senado Federal, é levada para votação em sessão plenária, ou seja, para todos os membros.

É necessário esclarecer que, tanto na Câmara de Deputados, quanto no Senado Federal, a proposta de emenda só é levada à votação se estiverem presentes pelo menos 3/5 dos membros de cada casa. Caso haja quórum para a votação, a aprovação da emenda requer a aceitação de 3/5 dos congressistas presentes à sessão. A votação da proposta de emenda ocorre por duas

vezes (dois turnos), na Câmara de Deputados e no Senado Federal, devendo ser aprovada em ambas as sessões, sob pena de rejeição da proposta, conforme Padilha (2014).

Segundo Lenza (2011), caso aprovada a proposta de emenda à Constituição pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, ela é diretamente promulgada pelas mesas dessas casas legislativas. A proposta não necessita passar por sanção do Presidente da República.

A Proposta de Emenda à Constituição, que prevê a limitação dos gastos públicos, iniciou sua tramitação pelo Poder Executivo, passando à análise na Câmara dos Deputados sob o número 241, onde foi aprovada. Posteriormente, sob o número 55, a proposta também foi aprovada no Senado Federal.

2.2 A PROPOSTA DE UM NOVO REGIME FISCAL

De acordo com Brasil (2016a), a PEC que propõe o Novo Regime Fiscal, sugerida pelo Poder Executivo, é composta de duas partes. Na primeira delas, há a indicação das alterações propostas para o regime fiscal adotado até o momento e, na segunda, constam os fatores que a motivaram. O texto é assinado pelo Ministro da Fazenda Henrique de Campos Meirelles e pelo Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão Dyogo Henrique de Oliveira.

O Novo Regime Fiscal impõe um limite às despesas primárias totais, de forma individualizada, dos poderes Executivo, Judiciário e Legislativo. Assim como para o Tribunal de Contas, Ministério Público e a Defensoria Pública, todos órgãos da União, conforme Brasil (2016a). Essa limitação deve vigorar por vinte anos. Para o primeiro ano, o limite imposto funciona da seguinte forma: os gastos para o exercício de 2017 ficam limitados aos do exercício anterior (2016), corrigidos pela inflação, utilizando como referência o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ou outro que venha a o substituir.

Para os próximos anos, segundo Brasil (2016a), o raciocínio é o mesmo, ou seja, mantém-se como limite, para os gastos do ano, os gastos do ano imediatamente anterior, corrigidos pela inflação. Como exceção, alguns gastos não estão incluídos no limite estabelecido, como é o caso das despesas com eleições e com o aumento de capital de empresas estatais independentes. Se assim desejar, o Presidente da República pode propor alteração nos limites aos gastos públicos estabelecidos pela PEC, a qual pode vigorar a partir do décimo ano de determinação do Novo Regime Fiscal.

3 ORTODOXIA E HETERODOXIA NA ECONOMIA

Ortodoxia e heterodoxia são termos frequentemente utilizados por economistas no Brasil. O debate entre esses dois grupos de ideologias econômicas opostas é acirrado, ainda mais quando o assunto em análise é foco da mídia jornalística por causar impactos à sociedade. Portanto, antes de apresentar as possíveis consequências da aprovação da PEC, do ponto de vista de economistas ortodoxos e heterodoxos, é importante esclarecer, de forma breve, o que esses termos antagônicos representam na Ciência Econômica.

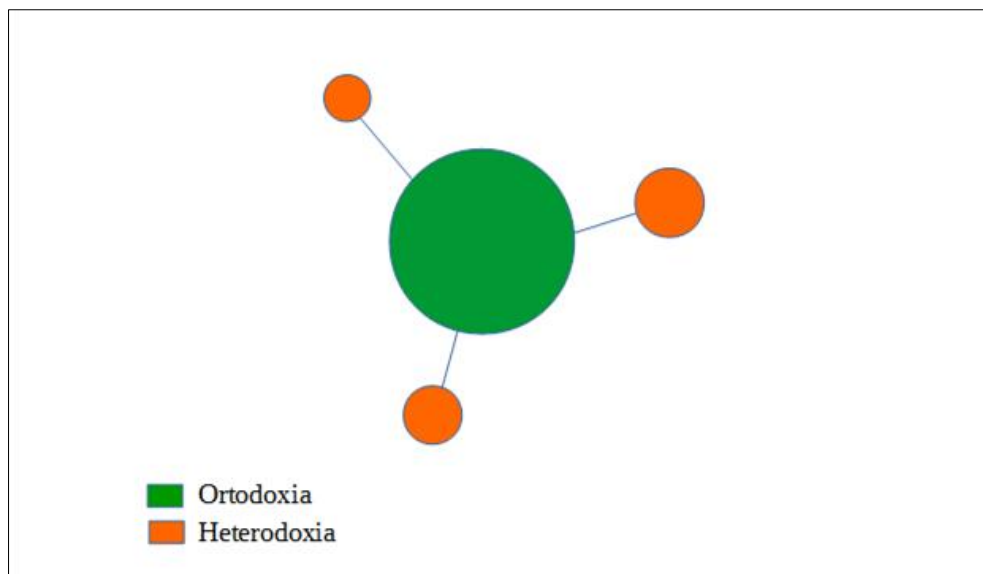
Segundo Davis (2007), nas demais ciências sociais, diferentemente da Ciência Econômica, os termos ortodoxia e heterodoxia não são frequentemente utilizados. Para o autor, a Economia é considerada científica por classificar a heterodoxia como não científica. Nesse caso, se a heterodoxia fosse eliminada, a ortodoxia também o seria. Portanto, a ortodoxia necessita da heterodoxia para se manter conceituada na Economia.

Davis (2007) classifica ortodoxia como a abordagem convencional, de forma contrária, heterodoxia como a abordagem não convencional. Nenhuma delas diz respeito a uma maneira específica de fazer Economia. O que faz de uma abordagem ortodoxa ou heterodoxa são as condições históricas nas quais ela está presente e, ainda, onde está presente. De modo a elucidar essa questão, o autor traz um exemplo do período compreendido entre 1950 e 1990. Nesse intervalo, as economias capitalistas consideravam a economia neoclássica ortodoxa e o marxismo heterodoxo, ao passo que, as economias socialistas consideravam o marxismo ortodoxo e a economia neoclássica heterodoxa.

Para Fernández (2011), a corrente de pensamento econômico é formada por várias escolas. A ortodoxia econômica é, no momento, a visão dominante e é formada por correntes internas que tem suas origens na economia neoclássica. A heterodoxia é formada por grupos com diversas visões, mas que possuem em comum a característica de se opor à ortodoxia. A figura 1 ilustra a ideia do autor.

Belluzzo e Bastos (2016) argumentam que tanto a ortodoxia, quanto as heterodoxias, têm sua origem no pensamento de Adam Smith. Para o pai da Economia, a livre concorrência e o autointeresse resultavam em uma economia harmônica. Entretanto, constam, em sua obra, questões pertinentes a classes sociais, bem como seus conflitos. Portanto, a economia neoclássica, que é o principal campo da ortodoxia, baseia-se em indivíduos autointeressados, maximizadores de utilidade, que, em conjunto, estão em equilíbrio geral (noção proposta pela revolução marginalista de 1870). Por outro lado, as heterodoxias baseiam-se nas diferenças entre as classes sociais e nos seus conflitos, o que é tratado, principalmente, por Marx.

Figura 1 – Ortodoxia e Heterodoxia



Fonte: Elaboração própria.

A ortodoxia apoia um mínimo de intervenções na economia. Um dos seus princípios mais famosos é a Lei de Say, a qual concebe que a oferta cria a sua demanda. Por outro lado, as heterodoxias, defendem políticas regulatórias nos mercados, conforme Belluzzo e Bastos (2016). Marx e Keynes opuseram-se aos preceitos da ortodoxia e, portanto, fundaram as heterodoxias.

Como a ortodoxia apoia-se em um axioma, não experimental, de racionalidade e maximização da utilidade dos indivíduos, conforme Belluzzo e Bastos (2016), fenômenos observados na economia seriam explicados por mudanças exógenas de preferência, além de intervenções governamentais. Para os ortodoxos, a moeda é considerada exógena à economia. Como a economia tende ao pleno emprego, a inflação perturba as trocas no mercado e é resultado de intervenção exógena, como é o caso de gastos do Governo em excesso, por exemplo.

Em 1936, período subsequente à crise de 1929, Keynes opõe-se à ortodoxia e a ideia de autorregulação dos mercados, ele afirma que a moeda é endógena e que há outras situações de equilíbrio possíveis, não apenas a de pleno emprego, conforme Belluzzo e Bastos (2016). Para Keynes, o fato de haver recursos disponíveis não conduz, necessariamente, à sua utilização. Isso porque, para que os capitalistas invistam, é necessário que haja expectativa de demanda efetiva. De forma agregada, quanto maior o investimento e o gasto, maior é a receita. Ou ainda, caso o Governo diminua despesas, as receitas do setor privado também diminuem.

Seguindo a escola keynesiana, para Belluzzo e Bastos (2016), investimentos públicos encorajam os investimentos do setor privado, dada a criação de demanda efetiva. Além disso, o estímulo a políticas sociais, as quais proporcionam maior poder aquisitivo à população mais pobre, resulta no aumento da demanda e, conseqüentemente, dos investimentos. O que funciona na forma de incentivos à economia, como um círculo virtuoso. De tal modo, pelo Princípio da Demanda Efetiva de Keynes, entende-se que a demanda cria a sua oferta.

Após a I e a II Guerras Mundiais, a ortodoxia entra em cena mais uma vez. Em 1953, Friedman publica seu famoso artigo sobre a Economia Positiva¹. O economista neoclássico faz a distinção entre a Economia Positiva e a Economia Normativa, conforme Friedman (1994). A Economia Positiva consiste em uma descrição dos fenômenos econômicos, a qual é realizada sem nenhum tipo de julgamento particular. Por outro lado, feita a descrição, a Economia Normativa refere-se a uma sugestão de política a ser adotada. O que o economista defende, como método, é a Economia Positiva, ou seja, a descrição de fenômenos e não a sua explicação. Para isso, utiliza ferramental matemático e econométrico.

Para Friedman (1994), uma teoria é relevante se produz boas previsões. A ideia de possuir um modelo próximo à realidade pode ser prejudicial à análise, isso porque não é possível atingir grau elevado de realismo e teorias gerais são aplicáveis a um número maior de circunstâncias. Na sequência, os autores novo-clássicos, segundo Belluzzo e Bastos (2016), mantiveram o mesmo pressuposto da ortodoxia até então, a confiança nos mercados com regulação mínima.

Segundo Fernández (2011), pode-se sugerir como um dos problemas da ortodoxia, ou como sua falha, a incapacidade de previsão da crise de 2008. Quase nenhum economista ortodoxo foi capaz de a prever. Enquanto que a economia heterodoxa, há um bom tempo, defendia a necessidade de regulação dos mercados e, para muitos, a falta dela é apontada como a possível causa da crise.

Além de ortodoxia e heterodoxia, outro termo bastante utilizado por economistas é *mainstream*. Dequech (2007) define *mainstream* como a abordagem presente em universidades e em revistas de prestígio, assim como vencedora de prêmios importantes.

Algumas vezes, encontra-se ortodoxia e *mainstream* como sinônimos. No entanto, eles não o são. Como visto, a ortodoxia tem como sua base a economia neoclássica. Ao passo que, *mainstream* entende-se como uma teoria ou pensamento que é amplamente aceito, sendo eles ortodoxos ou não. A confusão entre os termos pode ocorrer pelo fato da ortodoxia ter sido

¹ Intitulado “The Methodology of Positive Economics”.

amplamente aceita até hoje. Importante salientar que o *mainstream* da Economia pode mudar de tempos em tempos.

Segundo Davis (2007), o *mainstream* da Economia estaria em transformação. Isso se deve à emergência de novos programas de pesquisa, como é o caso da teoria dos jogos evolucionária, economia comportamental e neuroeconomia, por exemplo. Como resultado, a economia neoclássica seria afastada do *mainstream* da economia e esse espaço seria ocupado por um novo programa de pesquisa, o qual, provavelmente, não seria muito diferente do neoclássico.

Davis (2007) explica como se dá a transformação do *mainstream* da Economia. Ele argumenta que há a alternância entre um programa de pesquisa² dominante e um período pluralista, no qual há democracia de ideias. Funciona da seguinte forma: dada a existência de um programa de pesquisa amplamente aceito, há condições para a sua fragmentação, como resultado, passa a existir um pluralismo de ideias, o qual condiciona a emergência de uma nova abordagem dominante, conforme figura 2.

Figura 2 – Alternância entre programas de pesquisa e pluralismo



Fonte: Elaboração própria.

² A expressão “programas de pesquisa”, utilizada por Davis, é de Lakatos. Segundo Backhouse (1994), o programa de pesquisa científica de Lakatos é um conjunto de regras, ou heurísticas, que conduz a pesquisa no programa. Essas regras dividem-se em dois grupos, as heurísticas positivas e as negativas. Dado o núcleo duro do programa, que consiste em pressupostos irrefutáveis em seu interior, as heurísticas negativas orientam os investigadores a não o questionar. Por outro lado, as heurísticas positivas auxiliam a conduzir a pesquisa, preocupando-se com o cinturão de proteção do programa. O cinturão sofre modificações, o que faz com que os programas de pesquisa não sejam estáticos.

Dada a breve conceituação de ortodoxia e heterodoxia na Economia, bem como seus principais representantes, depreende-se que o fato da ortodoxia ser a visão dominante não faz dela capaz de prever e entender todos os fenômenos econômicos. Com isso, não se pretende dizer que a heterodoxia seja capaz de o fazer. O que se defende é uma democracia de ideias, ou seja, dar voz a vários grupos e opiniões, e não apenas às pertencentes à visão dominante.

4 CONSEQUÊNCIAS DA PEC

Depois de realizada a caracterização da ortodoxia e da heterodoxia na Economia, bem como de seus principais pressupostos, torna-se mais fácil entender porque o debate sobre a PEC que limita os gastos públicos pode ser dividido entre as duas correntes de pensamento. Nesta seção, apresenta-se as principais consequências das medidas propostas pela PEC, primeiro, segundo a percepção de economistas brasileiros ortodoxos e, posteriormente, de heterodoxos.

4.1 PARA OS ORTODOXOS

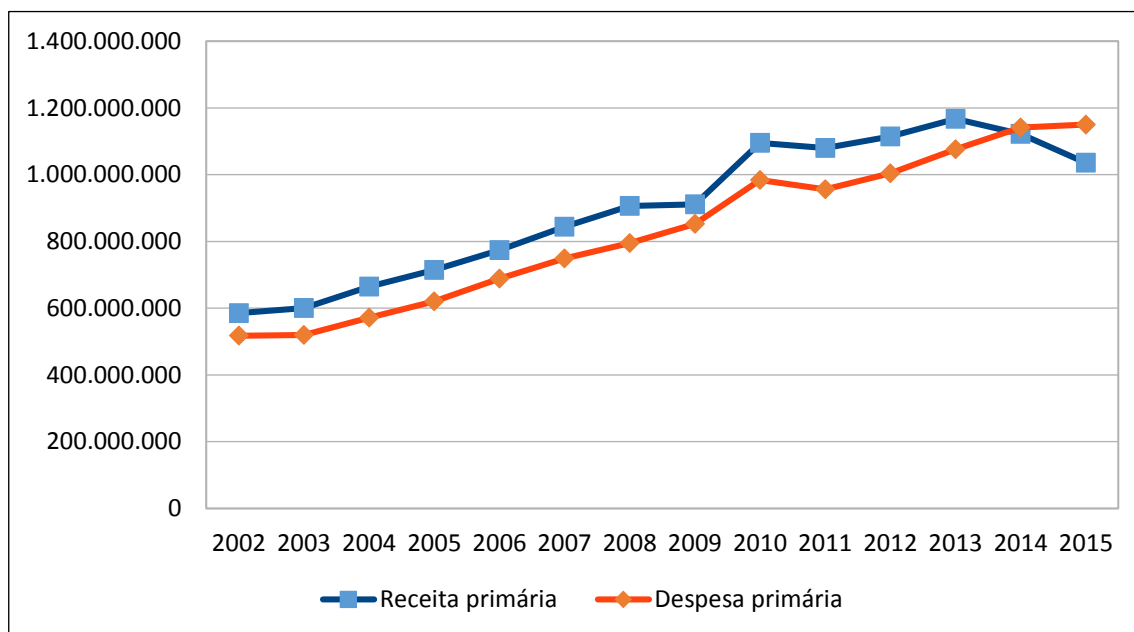
O Novo Regime Fiscal proposto pela PEC tem como intuito retroceder o desequilíbrio fiscal vivenciado pelo Governo Federal nos últimos anos, a ideia é que isso ocorra a médio e longo prazos. No texto oficial da PEC, Brasil (2016a), Henrique Meirelles e Dyogo Oliveira argumentam que, dada a situação indesejada das contas públicas brasileiras, é necessário tomar providência que contribua para que a economia brasileira volte a crescer e que seja reestabelecida a confiança no País.

Segundo Brasil (2016a), nos últimos anos, houve aumento considerável da despesa primária do Governo, a qual evoluiu acima da receita, conforme gráfico 1. Como resultado, há aumento da dívida pública. O que o Governo pretende com a PEC é estabilizar a despesa primária, com o intuito de deter o crescimento da dívida. Por isso, a medida tem duração de vinte anos, período considerado necessário para esse fim. Não obstante, em alguns anos, caso não seja mais considerado adequado, o limite pode ser alterado, conforme mencionado anteriormente.

Para Mascolo (2016), a duração da medida proposta pela PEC é adequada, pois um comportamento inercial da dívida está sendo considerado. O que o economista quer dizer é que, com a medida colocada em prática, a dívida não será atenuada de imediato, ou seja, ela ainda

apresentará aumento, para então começar a reduzir. Portanto, alguns anos serão necessários para que a receita supere a despesa, resultando em superávit.

Gráfico 1 - Receitas e despesas primárias (2002-2015)



Fonte: Queiroz (2016).

Uma crítica levantada à Constituição, pelo Poder Executivo, conforme Brasil (2016a), é de que a despesa pública é pró-cíclica. Isso faz com que em períodos de crescimento econômico, com maior arrecadação, a despesa cresça. Por outro lado, em períodos de recessão, quando a receita diminui, os gastos também diminuem. Isso contribui para acentuar ainda mais a volatilidade da economia, ao invés de atenuá-la.

Cabe salientar que os recursos destinados à saúde e à educação estão vinculados à receita. Em períodos de crescimento, destina-se mais recursos a elas, enquanto que, em períodos de recessão, menos. O que a medida propõe, justamente, é um regime fiscal anticíclico, de acordo com Brasil (2016a). Com o limite à despesa pública, o resultado é um movimento constante dos gastos, o que, no longo prazo, pode resultar em poupança, em períodos de crescimento, e superávits de menor tamanho, em períodos de recessão.

O Poder Executivo defende que a gestão da despesa, nos últimos anos, não foi realizada de acordo com uma perspectiva global, segundo Brasil (2016a). A gestão dos gastos públicos não se ateu ao momento de baixo crescimento da economia pelo qual o Brasil passa e, conseqüentemente, pela fase de baixa arrecadação. Por isso, a limitação da despesa, como um

todo, faz-se necessária nesse momento. Como principais benefícios da medida, no aspecto econômico, estão: política macroeconômica mais previsível e consolidação da confiança dos agentes, além da possibilidade de redução das taxas de juros, a qual impacta, de forma positiva, sobre o déficit nominal e sobre a dívida bruta. No que se refere às consequências da medida, do ponto de vista social, estão: aumento de emprego e renda dos brasileiros.

Para o Poder Executivo, conforme Brasil (2016a), a adoção do Novo Regime Fiscal é apenas uma das formas eficientes de gerir o orçamento. Aliado a ele, outras medidas devem ser tomadas, como é o caso da alteração do piso mínimo, estabelecido na Constituição, para o gasto em algumas áreas. O prejuízo da adoção do piso mínimo é que, em períodos de expansão, é obrigatório aumentar as despesas nessas áreas, o que pode resultar em ineficiência na destinação dos recursos.

O economista Ricardo Amorim defende a adoção da PEC, a qual funcionaria como um alívio às distorções da economia brasileira. Para Amorim (2016), a PEC é o começo para garantir que os recursos de esferas que servem às necessidades da população não diminuam e até mesmo possam crescer. A medida não deve ser adotada de forma isolada, ou seja, além dela, outras devem ser tomadas em conjunto. O economista defende a importância do engajamento da população para pressionar o Governo a garantir que gastos sociais não sejam prejudicados em detrimento de outros gastos.

Segundo Amorim (2016), dada a limitação dos gastos públicos, reduz-se a necessidade de impostos para pagá-los. Com isso, o economista argumenta até mesmo a possibilidade de queda na carga tributária, o que resultaria em diminuição dos preços e aumento do poder aquisitivo da população. Outra consequência da PEC é a possibilidade de queda da taxa de juros, a qual torna-se plausível dada a necessidade cada vez menor de tomar empréstimos, devido à diminuição da dívida, para pagamento de seus juros. A queda da taxa de juros estimula o setor privado da economia a investir, o que resulta em aumento de emprego e renda para a população. De forma geral, para o economista, a PEC faz com que o orçamento público seja enfrentado como o orçamento de uma família brasileira, no qual não há a possibilidade de gastar mais do que se auferir, de forma contínua.

O argumento do economista e Secretário de Acompanhamento Econômico, do Ministério da Fazenda, Mansueto Almeida, vai de encontro ao de Ricardo Amorim, no que se refere à necessidade da população em pressionar o Governo para que direitos, oriundos de gastos sociais, sejam mantidos. Segundo Almeida (2016), atualmente e com certa frequência, orçamentos que são inicialmente aprovados, acabam sendo cortados. O contingenciamento de orçamentos

ocorre devido à insuficiência de recursos. Em situações como essa, o poder para resolver de que forma os recursos disponíveis serão alocados e quais serão priorizados é do Congresso.

Para Almeida (2016), as medidas propostas pela PEC inibem situações como essa, dado que o que for aprovado no Congresso, necessariamente, será cumprido, devido à adoção de um orçamento de acordo com a realidade das contas públicas. A defesa do secretário é que cabe à população, e não ao Congresso, apontar quais são as despesas prioritárias. Além disso, Almeida (2016) vislumbra outro ponto positivo da PEC, que é uma maior conscientização da população no que tange aos gastos públicos. Isso facilita a pressão da população ao Congresso e dificulta a liberação de subsídios a grandes empresas, por exemplo.

Como forma de rebater os críticos da PEC, que têm como seus alvos principais possíveis consequências negativas aos orçamentos da saúde e da educação, Almeida (2016) defende que a saúde não será prejudicada. Além do congelamento dos gastos públicos, o texto oficial da PEC prevê antecipação do piso mínimo dos gastos destinados à saúde. Segundo o economista, mesmo com a adoção do teto aos gastos totais por 10 anos, a saúde não será prejudicada devido ao ganho real promovido em 2017 pela antecipação de uma destinação maior de recursos.

No que se refere à educação, a opinião de Mansueto Almeida, assim como para a saúde, é de que essa esfera não será prejudicada. De acordo com Almeida (2016), os gastos com educação são competências dos municípios, dos estados e da União e as medidas propostas pela PEC interferem apenas em uma parte da competência da União. A preocupação da população é com o futuro de algumas de suas conquistas. Todavia, segundo o economista, algumas questões precisam ser mencionadas por não serem alteradas pela PEC: o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), o PROUNI (Programa Universidade para Todos), que não é um gasto, mas sim, uma renúncia tributária e o FIES (Fundo de Financiamento Estudantil) que é um crédito estudantil.

Almeida (2016) enfatiza que tanto para a saúde, quanto para a educação, a PEC estipula um piso mínimo, mas não um limite aos gastos. Por isso, a importância do engajamento da população em exigir de seus representantes prioridade para os gastos de maior interesse da população como um todo, e não apenas aos de interesse de poucos.

A opinião sobre a PEC que prevalece entre os economistas ortodoxos é que o corte de despesas é uma medida necessária e urgente para que as contas públicas sejam ajustadas. Além disso, a saúde e a educação, que estão no foco das críticas à PEC, na visão ortodoxa, não terão seus recursos prejudicados.

4.2 PARA OS HETERODOXOS

Belluzzo e Bastos (2016) criticam o Novo Regime Fiscal proposto pela PEC, pois o déficit não é o resultado de gastos em excesso, mas sim, de baixa arrecadação. Para eles, os juros altos, praticados na economia brasileira, contribuem ao aumento da dívida pública. À maneira keynesiana, a medida contracionista do Governo não será capaz de controlar o déficit público, dado que o crescimento do PIB será prejudicado. Este tipo de medida poderia ser adotado em um momento de expansão da economia, mas não durante uma recessão e ainda por cima com o intuito de revertê-la. Um período de recessão, como o que a economia brasileira passa, deveria ser enfrentado de forma a incentivar gastos, o que funciona como um estímulo à economia.

Em corroboração ao argumento dos autores, Carvalho (2016) não considera as medidas da PEC um ajuste fiscal. Para a economista, o desajuste ocorre devido à queda das receitas e aos pagamentos da dívida, e a PEC não atinge nenhum desses problemas. Conforme ilustrado no gráfico 1, ao longo da série que vai de 2002 a 2015, receita e despesa primárias apresentam comportamento ascendente ao longo de quase todo o período, a exceção ocorre para a receita a partir de 2013, que é onde ocorre seu pico. Como já mencionado, a queda das receitas ocorre devido à diminuição da arrecadação que se justifica, principalmente, pelo período de recessão vivenciado pela economia brasileira, além de isenções fiscais concedidas a alguns setores empresariais. Por outro lado, a elevada despesa com pagamento da dívida se dá pelas altas taxas de juros, as quais a alimenta.

No que se refere ao setor privado, em meio à recessão, há tendência de queda de salários e nível de emprego. Para Belluzzo e Bastos (2016), mesmo nessa situação, o empresariado não investe, dado que a demanda está reprimida. A consequência, *à priori*, é que os empresários não se endividam, mas também não lucram. *À posteriori*, devido à diminuição dos lucros, ocorre o endividamento das empresas. Nesse cenário, de retenção de gastos públicos e privados, há o aumento das dívidas pública e privada e, em contrapartida, a queda do PIB. Aliás, cortar gastos para arcar com a dívida não é vista como uma medida interessante, dado que o multiplicador fiscal do gasto social é superior ao do pagamento da dívida pública.

Missio (2016) argumenta que um ajuste fiscal é necessário para atenuar a dívida pública, no entanto, as medidas propostas pela PEC são apenas um dos instrumentos possíveis para essa finalidade. De forma geral, a PEC baseia-se em um instrumento liberal de política fiscal, que visa o ajuste das contas públicas e está inserida em uma política de estado mínimo.

De acordo com Missio (2016), as medidas da PEC limitam gastos em custeio, folha de pagamento e investimento. O problema está no limite concedido aos investimentos, uma vez

que o seu multiplicador, como mencionado anteriormente, é expressivo. O que o economista defende é que o que poderia ser utilizado como mecanismo para tirar a economia da recessão, gastos com investimento, está sendo limitado.

A necessidade de restauração da confiança na economia brasileira, defendida pelo Poder Executivo, tem como intuito incentivar investimentos estrangeiros no país. Não obstante, segundo Missio (2016), há outras variáveis, além das pertencentes à economia brasileira, que estimulam os capitais estrangeiros, como é o caso de questões referentes à conjuntura global. Nesse sentido, com a redução da taxa de juros, como forma de atrair capitais externos, não há como ter certeza de que esses investimentos serão concretizados, o que caracteriza o instrumento apenas como uma aposta do governo.

Como Missio, o economista Pedro Fonseca não crê que, como consequência da PEC, investimentos estrangeiros sejam estimulados no Brasil, no entanto, ele defende outro ponto de vista. Fonseca (2016) argumenta que uma medida que congela gastos públicos por 20 anos, não dividindo com a sociedade os benefícios oriundos do crescimento do PIB, que certamente ocorrerá durante o período, incita conflitos sociais. Esse fator contribui à falta de credibilidade frente aos mercados estrangeiros e, conseqüentemente, não favorece investimentos externos. Além disso, o economista argumenta que a PEC é uma medida exagerada, devido à duração de 20 anos e, ao mesmo tempo, muito rígida, por se pretender que conste na Constituição. Segundo Fonseca (2016), é possível atenuar o déficit fiscal sem incluir a regra que limita os gastos na Constituição Federal.

Para Missio (2016), o Novo Regime Fiscal que propõe mudanças apenas nas despesas, deveria procurar promover também mudanças do lado da receita. O economista sugere a reforma tributária, com a taxação de lucros e dividendos, grandes fortunas e heranças. Essa receita a mais atenuaria o déficit público e possibilitaria que o ajuste fiscal fosse menos rígido. Segundo o economista, essas medidas não são tomadas porque afetariam diretamente as alianças do governo, enquanto que as medidas propostas pela PEC afetam a população menos esclarecida e, por isso, se torna mais fácil aprová-las. O argumento de Carvalho (2016) corrobora com o de Fabrício Missio, a economista defende que atualmente são poucos os países que, como o Brasil, não tributam dividendos.

Como outra opção para atenuar o déficit público, Fonseca (2016) defende o crescimento progressivo da alíquota do Imposto de Renda. Segundo o economista, medidas como essa foram colocadas em prática por países que, atualmente, possuem renda melhor distribuída entre a população. No Brasil, o problema não é a baixa alíquota inicial do imposto, mas sim, a máxima, a qual deveria ser mais elevada. A alíquota máxima brasileira é o piso em vários países. Como

resultado, o percentual de imposto de renda pago pelo indivíduo que recebe 5 mil reais é o mesmo do que recebe 50 mil reais, o que contraria princípios de equidade tributária.

No que se refere à saúde e à educação, Missio (2016) explica que o resultado negativo da PEC é que, com o congelamento dos gastos como um todo, haverá perda real nessas áreas devido ao crescimento e envelhecimento da população, isto é, haverá perda real *per capita*. Portanto, quem será prejudicado com a adoção dessas medidas é a população brasileira pobre, a qual depende desses serviços.

Assim como Missio, Laura Carvalho também argumenta que, com a PEC, haverá perda *per capita* real na saúde e na educação. A defesa de economistas ortodoxos da PEC, como justificado por Mansueto Almeida, é de que não há um limite específico estabelecido para a saúde e para a educação, mas sim, um piso. De acordo com Carvalho (2016), o problema é que, para que a saúde e a educação tenham ganhos reais, outros setores (como previdência, por exemplo), necessariamente, terão de ter seus orçamentos diminuídos, o que não é realista em um contexto de transição demográfica e, portanto, necessidades cada vez maiores da população.

Um dos argumentos da ortodoxia, em defesa da PEC, é que com o Novo Regime Fiscal haverá redução da inflação. No entanto, Carvalho (2016) esclarece que não se deve explicar a inflação apenas pela ótica da demanda, como é feito pelos ortodoxos. De qualquer forma, segundo a economista, não se justifica adotar uma medida rígida e por um período de tempo longo para tratar um problema que já está apresentando melhoras. Dada a capacidade ociosa e o desemprego, do período recessivo, a inflação já exhibe redução. Além disso, o que motivou a inflação recentemente verificada foi o choque de alguns preços administrados, como é o caso dos combustíveis, que deixaram de o ser.

De forma contrária à visão ortodoxa, Carvalho (2016) argumenta que as contas do Governo não podem ser encaradas como um orçamento familiar. Macroeconomicamente, outras variáveis devem ser consideradas. Como já mencionado, o multiplicador, vinculado ao gasto público, causa impactos à sociedade e também sobre a arrecadação. Outro ponto é que, o regime fiscal proposto deveria ser diferente quando a economia está em recessão e quando está em fase de crescimento. Em fase de expansão, seria possível afrouxar o regime para que a sociedade pudesse se beneficiar do crescimento. Segundo a economista, encarar as contas do Governo como um orçamento familiar e uma proposta de regime fiscal único (para momentos de crescimento e de recessão) não são mais ideias dominantes no cenário internacional.

De forma geral, predominam argumentos keynesianos entre as opiniões aqui expostas de economistas heterodoxos. Eles acreditam que a crise nas contas públicas deveria ser atacada pelo lado da receita, de modo a aumentá-la, por meio de reforma tributária, e não cortando

despesa, o que acentua ainda mais a crise econômica. Quanto à saúde e à educação, principal alvo de críticas à PEC, os indivíduos que utilizam o serviço serão prejudicados ao longo do período de vigência da medida.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho propôs analisar as consequências das medidas da PEC que limita os gastos públicos brasileiros, segundo a perspectiva de economistas ortodoxos e heterodoxos. Essas medidas foram propostas pelo Poder Executivo como forma de atenuar o déficit nas contas públicas, no contexto de seu crescimento. As opiniões dos economistas desses grupos divergem sobre as prováveis consequências da PEC.

Primeiramente, apresentaram-se informações sobre propostas de emenda à Constituição, com base em uma literatura jurídica. O conteúdo da Constituição brasileira é, hierarquicamente, superior às demais normas de ordem jurídica. Por isso, o processo para qualquer alteração nesse documento não é algo simples. Portanto, para colocar a PEC do teto dos gastos públicos em prática, era necessário que ela fosse votada e aprovada, primeiro, na Câmara de Deputados e, depois, no Senado Federal. Além disso, tratou-se de caracterizar, de forma breve, no que consistem as medidas da PEC. Com base no texto oficial da proposta, estabelece-se que, por 20 anos, os gastos primários de determinado ano são limitados pelos gastos do ano imediatamente anterior corrigidos pela inflação. Se necessária, alteração ao Novo Regime Fiscal estabelecido pela PEC poderá vigorar a partir do décimo ano de sua determinação.

Depois de caracterizadas as propostas de emenda à Constituição e, especificamente, a que limita as despesas primárias, apresentou-se o significado dos termos ortodoxia e heterodoxia na Economia. Os dois grupos têm origem em Adam Smith. No entanto, enquanto o primeiro tem como base o indivíduo autointeressado, maximizador de utilidade, o segundo repousa nos conflitos entre as classes sociais. A ortodoxia é reconhecida como a abordagem convencional, a visão dominante na Economia, ao passo que as heterodoxias consistem em se opor à primeira.

Na ortodoxia, defende-se um estado mínimo, ou seja, no qual há pouca intervenção estatal. Pela Lei de Say, a qual consiste que a oferta cria a sua demanda, infere-se que o aumento da oferta de bens no mercado, resulta, necessariamente, no aumento da demanda por eles. Por outro lado, a heterodoxia argumenta em favor do intervencionismo estatal na economia. O Princípio da Demanda Efetiva de Keynes, em oposição à Lei de Say, consiste que a demanda

cria a sua oferta. Portanto, o aumento nos gastos do Governo, por exemplo, resulta em aumento de investimentos na economia, bem como em maior oferta de bens no mercado.

Ainda com o intuito de conceituar ortodoxia e heterodoxia na Economia, tratou-se de distinguir ortodoxia de *mainstream*. Embora esses conceitos, às vezes, sejam considerados sinônimos, enquanto ortodoxia é a visão dominante na Ciência Econômica, entende-se por *mainstream* o que é amplamente aceito, sendo a abordagem ortodoxa ou não.

Como forma de responder à questão levantada por este trabalho, na seção 4, procurou-se apresentar argumentos de economistas ortodoxos e heterodoxos sobre a PEC. Alguns pontos estão no alvo da discussão e merecem ser resumidos aqui. O primeiro deles é sobre a origem do déficit primário. Enquanto ortodoxos apontam o aumento da despesa nos últimos anos como o problema que deve ser atacado, heterodoxos consideram a queda da receita primária, devido à diminuição da arrecadação durante o período econômico recessivo, como o principal problema.

Outro ponto de discussão é o prazo de 20 anos estabelecido para o congelamento dos gastos públicos. Ortodoxos defendem que esse é o prazo necessário para passar credibilidade ao mercado externo, além de que, devido ao componente inercial da dívida, ela não será atenuada de imediato, por isso a necessidade de adotar um prazo mais longo. Por outro lado, os heterodoxos argumentam que esse prazo é exagerado, ainda mais pelo fato do Novo Regime Fiscal ser inserido na Constituição Federal, o que é considerado uma medida rígida.

Entre as críticas dos economistas heterodoxos à PEC está a defesa de que o Governo deve compartilhar com a sociedade os benefícios do crescimento do PIB, o que será inviabilizado pelo movimento constante dos gastos que a PEC impõe. Além disso, direitos sociais, como saúde e educação, segundo heterodoxos, serão prejudicados pela perda real *per capita* que sofrerão. Dadas essas questões, pode-se inferir que os argumentos dos economistas heterodoxos estão em consonância com o Princípio da Demanda Efetiva de Keynes, isto é, cortes em gastos do Governo, inclusive em investimentos, poderão acentuar ainda mais a recessão que enfrenta a economia brasileira.

O debate ortodoxia *versus* heterodoxia impossibilita que se chegue a um consenso final sobre as consequências do Novo Regime Fiscal. A democracia de ideias, proposta pelo método pluralista, admite que não se aponte visões certas e erradas nessa discussão. De acordo com Ana Maria Bianchi, “Quando se fala em pluralismo, entende-se uma doutrina que é, por sua própria natureza, avessa ao totalitarismo e ao dogmatismo dos modelos únicos.” (BIANCHI, 1992, p. 139). Segundo a autora, a adoção do pluralismo é uma forma prudente de evitar tomar posicionamentos equivocados na discussão. Portanto, o debate sobre a PEC que limita os gastos

públicos não deve ser interpretado de acordo com uma visão única, nem mesmo a *mainstream*. O que se sugere é a adoção de vários métodos que incitem a discussão metodológica.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, M. Mansueto Almeida comenta os efeitos da PEC do Novo Regime Fiscal. **[Entrevista disponibilizada em 17 de outubro de 2016, a Internet]**. Disponível em: <<http://umbrasil.com/entrevistas.php?Pagina=3>>. Entrevista concedida ao Um Brasil. Acesso em: 6 dez. 2016.
- AMORIM, R. **Quem vai pagar a conta da PEC 241? Depende de nós**. Out. 2016. Disponível em: <<http://ricamconsultoria.com.br/news/artigos/quem-vai-pagar-a-conta-da-pec-241-depender-de-nos>>. Acesso em: 5 dez. 2016.
- BACKHOUSE, R. E. The Lakatosian legacy in Economic Methodology. In: BACKHOUSE, R. E. (Ed.). **New directions in economic methodology**. London: Routledge, 1994, cap. 9, p. 175-193.
- BELLUZZO, L. G.; BASTOS, P. P. Z. Uma crítica aos pressupostos do ajuste econômico. **[Entrevista disponibilizada em 9 de outubro de 2016, a Internet]**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2016/10/1820798-uma-critica-aos-pessupostos-do-ajuste-economico.shtml>>. Entrevista concedida ao Folha de São Paulo. Acesso em: 13 nov. 2016.
- BIANCHI, A. M. Muitos métodos é o método: a respeito do pluralismo. **Revista de Economia Política**, v. 12, n. 2, p. 135-142, 1992. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/46-9.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2016.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. **Planalto**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 22 nov. 2016.
- _____. PEC n. 241, de 15 de junho de 2016a. Altera o ato das disposições constitucionais transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. **Câmara dos Deputados**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 15 jun. 2016. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1468431&filename=PEC241/2016>. Acesso em: 5 nov. 2016.
- _____. **Câmara dos Deputados**. Brasília, 2016b. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>>. Acesso em: 23 nov. 2016.
- CARVALHO, L. B. Professora de Economia da USP explica o que você precisa saber sobre a PEC 241. **[Entrevista disponibilizada em 26 de outubro de 2016, a Internet]**. Disponível em: <<http://justificando.com/2016/10/26/professora-de-economia-da-usp-explica-o-que-voce->

precisa-saber-sobre-pec-241/>. Entrevista concedida ao Justificando Entrevista. Acesso em: 28 nov. 2016.

DAVIS, J. B. The turn in recent economics and return of orthodoxy. **Cambridge Journal of Economics**. 32, p. 349-366, 2007.

DEQUECH, D. Neoclassical, mainstream, orthodox, and heterodox economics. **Journal of Post Keynesian Economics**. v. 30 (2), p. 279-302, 2007. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/terceiros/cursos/2010/dequechdavid_neoclassical_mainstream_orthodox.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2016.

FERNÁNDEZ, R. G. A metodologia como argumento para uma economia pluralista. In: XVI ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 2011, Uberlândia. **Anais...** Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, 2011. Disponível em: <<http://www.sep.org.br/artigos/download?id=1784>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

FONSECA, P. C. D. Pedro Dutra Fonseca: “A PEC do Teto tira a esperança das pessoas”. **[Entrevista disponibilizada em 10 de dezembro de 2016, a Internet]**. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/economia/noticia/2016/12/pedro-dutra-fonseca-a-pec-do-teto-tira-a-esperanca-das-pessoas-8668101.html>>. Entrevista concedida a Luiz Antônio Araújo e Leandro Fontoura. Acesso em: 12 dez. 2016.

FRIEDMAN, M. The methodology of Positive Economics. In: HAUSMAN, D. (Ed.). **The philosophy of Economics: an anthology**. 3. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1994. cap. 7, p. 145-178.

LENZA, P. **Direito Constitucional Esquemático**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. 1196 p.

MASCOLO, J. L. Entenda o que está em jogo (e as polêmicas) com a PEC que limita o gasto público. **[Entrevista disponibilizada em 10 de outubro de 2016, a Internet]**. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2016-10-10/entenda-pec-gastos-publicos.html>>. Entrevista concedida a BBC. Acesso em: 18 nov. 2016.

MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. 1592 p.

MISSIO, F. J. O impacto da aprovação da PEC que limita os gastos públicos na condução econômica do país. **[Entrevista disponibilizada em 20 de outubro de 2016, a Internet]**. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/acompanhe/tv_assembleia/videos/index.html?idVideo=1094726&cat=88>. Entrevista concedida ao Programa Mundo Político. Acesso em: 26 out. 2016.

PADILHA, R. **Direito constitucional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. 688 p.

QUEIROZ, D. B. **Contador explica PEC 241**. 14 out. 2016. Disponível em: <<http://www.jornalcontabil.com.br/contador-explica-pec-241/>>. Acesso em: 26 nov. 2016.