

PEC 241/55 – REDUÇÃO DO ESTADO, AUMENTO DA DESIGUALDADE

Ursula Dias Peres¹ e Fabio Pereira dos Santos²

O governo interino de Michel Temer colocou no centro de sua ação uma proposta radical de redução do tamanho do Estado, ainda que não explicitasse essa intenção. O objetivo declarado de sua política econômica é a diminuição das despesas públicas federais como forma de conquistar a confiança do mercado, assegurando a solvência do Estado para viabilizar o pagamento da dívida pública. O principal instrumento dessa proposta é a PEC 241/2016, apresentada no último dia 15 de junho e atualmente em tramitação no Senado Federal como PEC 55/2016 depois de aprovada em forma de substitutivo na Câmara dos Deputados.

É fundamental analisá-la para que se entendam suas consequências para o financiamento das políticas públicas e para evidenciar que

há outros caminhos para superar a crise fiscal pela qual passa o Estado brasileiro sem, pelos próximos vinte anos, congelar o gasto social e anular a capacidade de execução de política fiscal anticíclica por meio de investimentos públicos. Se aprovada a PEC, como afirma seu relator na Câmara dos Deputados: “[...] a política fiscal do governo será pautada por duas balizas: a obtenção, tanto quanto possível, de superávits primários, para controlar a trajetória da dívida, e o controle por meio dos tetos individualizados da despesa primária, que é o principal fator de pressão do endividamento público” (relatório da PEC na Câmara dos Deputados, p. 61), colocando a política fiscal subordinada a uma regra constitucional por duas décadas, o que não ocorre em lugar algum do mundo. Estimativas conservadoras apontam para um superávit primário

de mais de 6% do PIB no último ano de vigência da PEC, muito acima do necessário para estabilizar a razão dívida/PIB em qualquer combinação esperada de crescimento, juros reais e estoque da dívida.

O diagnóstico apresentado para justificar a adoção do assim chamado “Novo Regime Fiscal” é o agudo desequilíbrio fiscal em que se encontra o governo federal nos últimos anos. A deterioração do resultado primário nos anos de 2014, 2015 e 2016 seria expressão de uma crise fiscal estrutural provocada por um crescimento descontrolado do gasto público e da carga tributária, que estaria produzindo uma trajetória explosiva de crescimento da dívida bruta do setor público, trajetória esta que a PEC pretende inicialmente controlar e depois reverter.

*Trechos desse texto apareceram em artigo publicado em <https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2016/PEC-241-um-teto-para-a-despesa-sem-limites-para-a-desigualdade1>

1. Doutora em Economia (FGV/SP), professora e pesquisadora do Programa de Graduação e Mestrado em Gestão de Políticas Públicas da EACH/USP e foi Assessora Geral do Orçamento do Município de São Paulo e Secretária Adjunta de Planejamento, Orçamento e Gestão do Município de São Paulo.

2. Doutor em Administração Pública e Governo (FGV/SP), foi Assessor Especial do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Secretário Adjunto de Planejamento, Orçamento e Gestão do Município de São Paulo.



A crise fiscal atual foi provocada principalmente pela queda das receitas que acompanha a queda do PIB, combinada com erros de política fiscal e monetária.

O que pretendemos demonstrar nesse texto é que, ao se apoiar nesse diagnóstico duplamente equivocado, a proposta de solução do problema não poderia ser correta. A crise fiscal atual foi provocada principalmente pela queda conjuntural das receitas que acompanha a queda do PIB nos três últimos anos, combinada com erros de política fiscal (desonerações tributárias e empréstimos ao BNDES, principalmente) e monetária (juros reais elevadíssimos em uma recessão) que produziram rápido aumento da relação dívida bruta/PIB.

Se há elementos estruturais nas despesas e receitas públicas que devem ser corrigidos a médio e longo prazo como, por um lado, as contas previdenciárias do setor público e do INSS, e por outro, a estrutura tributária regressiva, a crise fiscal não é estrutural nem a carga tributária aumentou expressivamente na última década. Queremos mostrar que é possível equilibrar as contas públicas e controlar o endividamento sem reduzir as ações estatais de redistribuição de renda, sem comprometer a oferta de serviços públicos universais como saúde e educação e sem deteriorar investimentos públicos em infraestrutura por mais de duas décadas.

1. SITUAÇÃO FISCAL NO PERÍODO 1994/2016

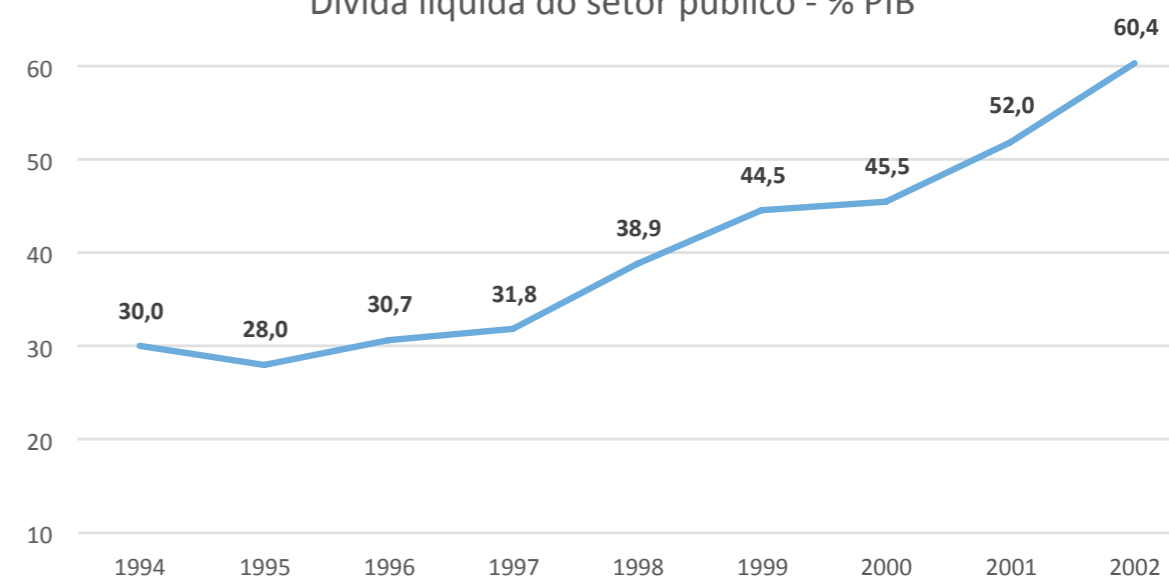
A situação fiscal do Brasil pode ser melhor entendida se recuperarmos a trajetória dos principais indicadores de política fiscal desde o início da estabilização monetária que se seguiu ao lançamento do Plano Real. Para tanto, vamos analisá-la dividindo-a em três momentos distintos: os dois governos de Fernando Henrique Cardoso; os governos Lula e Dilma até 2013; e o período 2014-2016.

1.1 FHC: ESTABILIZAÇÃO MONETÁRIA, ESTAGNAÇÃO E ENDIVIDAMENTO

O período entre 1994 e 2002 foi marcado pela estabilização monetária, superando a crise hiperinflacionária que vinha desde os anos 1980. O Plano Real conseguiu trazer a inflação anual para valores de um dígito depois de mais de uma década de tentativas fracassadas nos governos Sarney e Collor.



Dívida líquida do setor público - % PIB



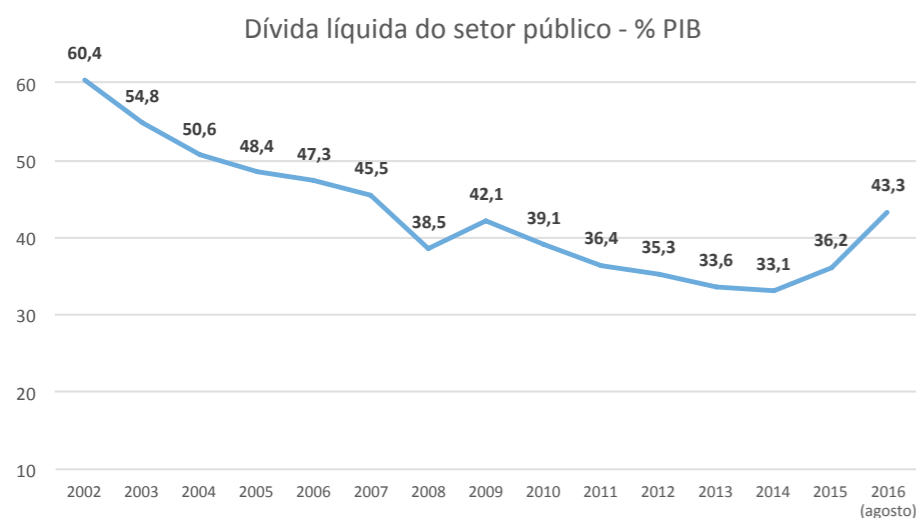
Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados publicados em Ribeiro (2015)

Mas, se a estabilização monetária foi conquistada, a política econômica do período não conseguiu promover crescimento consistente (média de 2,3% do PIB real). Apesar de superávits primários expressivos entre 1999 e 2002, e em combinação perversa com juros altos e desequilíbrio externo, produziu indicadores fiscais extremamente desfavoráveis ao final do segundo mandato de Fernando Henrique, como pode ser observado no gráfico ao lado.

Além de mais que dobrar a razão dívida líquida/PIB, a dívida bruta do governo geral atingiu 76,7% do PIB em 2002 e a carga tributária subiu 4,2 pontos entre 1994 e 2002, passando de 27,9% do PIB para 32,1% do PIB.

1.2 LULA/DILMA1: CRESCIMENTO, DISTRIBUIÇÃO E AJUSTE

O período entre 2003 e 2013 foi marcado por uma expressiva melhora dos indicadores fiscais, um crescimento econômico razoavelmente maior que o período anterior (média de 3,5% de variação do PIB real) e acúmulo de reservas internacionais em volume que assegurou um enfrentamento da crise internacional de 2007/2008 sem grandes turbulências. Também houve importantes progressos na diminuição das históricas desigualdades sociais que marcam a sociedade brasileira.



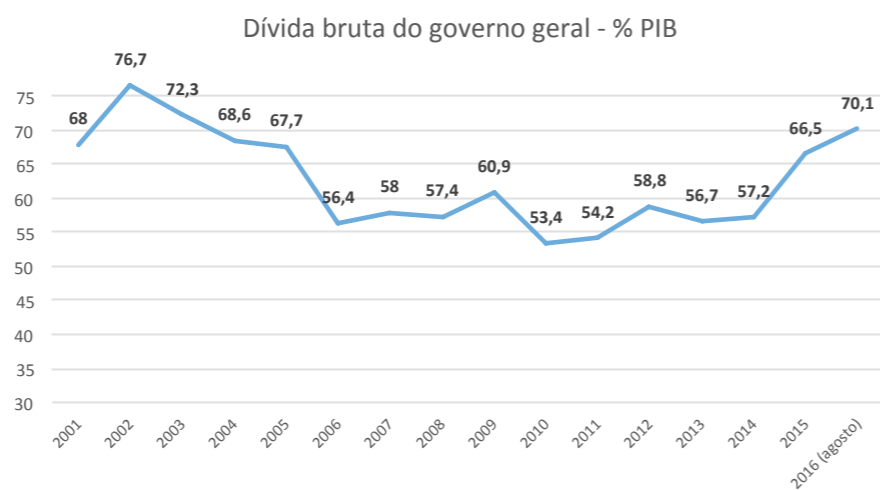
Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados publicados em Ribeiro (2015) e séries temporais do BCB.

Além da redução da razão dívida líquida/PIB em 27 pontos do PIB entre 2002 e 2013, a razão dívida bruta do governo geral sobre o PIB caiu 20 pontos, de 76,7% do PIB em 2002 para 56,7% do PIB em 2013. A carga tributária oscilou em torno de 32% do PIB entre 2002 e 2013, com crescimento de 0,57 ponto entre 2002 e 2013, passando de 32,1% do PIB em 2002 para 32,67% do PIB em 2013.

1.3 DILMA2: CRISE, RECESSÃO E DETERIORAÇÃO FISCAL

A trajetória de melhora dos indicadores fiscais foi interrompida a partir de 2014, agravando-se em 2015 e 2016. O resultado primário passou de um superávit de quase 2% do PIB em 2013 para um déficit previsto de 2,64% do PIB em 2016. A receita primária do governo federal caiu de 22,2% do PIB em 2013 para 20,4% (previsão para 2016). A elevação dos juros reais combinada à queda real do PIB fez com que a dívida bruta do governo geral crescesse mais de 13 pontos do PIB entre 2013 e agosto de 2016.

O resultado primário passou de um superávit de quase 2% do PIB em 2013 para um déficit previsto de 2,64% do PIB em 2016.



Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados publicados em Ribeiro (2015) e séries temporais do BCB.

Essa deterioração aguda da situação fiscal, ao contrário do apregoado pelos defensores da PEC, não foi determinada apenas pelo resultado primário observado, apesar de este ter sido um fator relevante para a evolução recente da dívida. Entre os fatores condicionantes da evolução da dívida bruta destaca-se também o pagamento de juros nominais, que aumentou mais de dois pontos do

PIB de 2013 para 2015, o que deve se repetir em 2016³.

Entre as razões para a evolução do endividamento bruto e líquido destaca-se a importância das desonerações tributárias concedidas a partir de 2010, que somaram R\$ 108,5 bilhões em 2015 (RFB, 2016) e a evolução do saldo dos empréstimos do Tesouro Nacional junto ao BNDES,

que passou de um estoque de R\$ 35,4 bilhões em 2008 para 518,0 bilhões em agosto de 2016, com subsídios que atingiram fluxo anual de R\$ 30,3 bilhões em 2015.

Destacamos então que há fatores outros, que não a despesa primária, relevantes para entender a atual crise fiscal. Vejamos a seguir o que propõe a PEC 241, suas consequências, e posteriormente outras soluções possíveis.

2. A PEC 241 NOVO REGIME FISCAL DE AUSTERIDADE PERMANENTE

A PEC, na forma aprovada pela Câmara dos Deputados, propõe o chamado “novo regime fiscal”. Por um prazo de 20 anos, um limite máximo de despesas primárias para cada um dos poderes da União igual às despesas primárias executadas em 2016, atualizadas anualmente pelo IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, o índice oficial de medida da inflação) apurado nos doze meses encerrados em junho do exercício anterior. Ou seja, com a aprovação da PEC, não haverá crescimento real da despesa primária no período.

Com a aprovação da PEC, não haverá crescimento real da despesa primária no período.

A proposta de emenda é temporária e altera matéria orçamentária tratada na constituição. Por esse motivo, a PEC acrescenta artigos (101 a 105) ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT. A regra de limite anual de despesa poderá ser alterada mediante Lei Complementar (que exige quórum qualificado para aprovação) de iniciativa exclusiva do Presidente da Repúbli-

ca, mas apenas a partir do 10º exercício de vigência do novo regime. A mudança poderá ocorrer apenas uma vez por mandato presidencial. Se a PEC vigorar a partir de 2017, a alteração do método de correção somente poderá ocorrer a partir do décimo exercício (2026, último ano de mandato presidencial).

Seriam excluídas dessa regra as transferências constitucionais a estados e municípios e os recursos federais destinados à complementação do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), recursos do salário educação, gastos da justiça eleitoral com eleições, créditos extraordinários e aumentos de capital de empresas estatais não dependentes. Os gastos federais com saúde e educação, que atualmente são vinculados a percentuais mínimos da receita, deixariam de variar conforme as receitas. Mantidos os valores mínimos definidos para 2017, passariam a ser atualizados pelo IPCA. Estados e municípios não teriam alterados os percentuais de vinculação estabelecidos na Constituição para saúde e educação.

Para as áreas de educação e saúde, o texto da PEC aprovado na Câmara dos Deputados suspende a regra de aplicação mínima constitucional conforme o art. 212 da Constituição Federal para a educação e o inciso I do § 2º do art. 198 para a saúde (fixação de despesas vinculadas à receita) a partir de 2018, passando a valer em seu lugar a garantia de aplicação mínima do exercício anterior, isto é, o piso de 2017 corrigido pelo IPCA nos anos seguintes. A versão da PEC em tramitação no Senado Federal passou de 13,7% da Receita Corrente Líquida para 15% da Receita Corrente Líquida o mínimo a ser gasto pela União em saúde em 2017, o que antes estava previsto para acontecer apenas em 2020.

O art. 103 prevê vedações que se aplicam no caso de descumprimento de limites por Poderes ou órgãos. O

3. Ver a esse respeito o relatório Dívida Bruta do Governo Geral - DBGG - Fatores Condicionantes (Banco Central do Brasil)

ajuste recai na gestão do respectivo pessoal, sustentando-se, no exercício seguinte, todas as iniciativas que gerem a expansão dessa despesa (desde reajustes salariais à realização de concurso público). Se o descumprimento

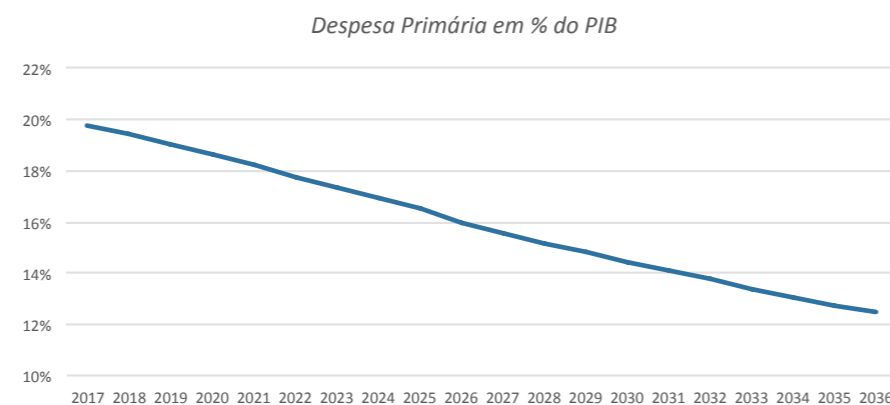
do limite ocorre no âmbito do Poder Executivo, também fica vedado o aumento de subsídios e subvenções, bem como a concessão ou ampliação da renúncia de receitas.

3. AS CONSEQUÊNCIAS DA PEC PARA A ECONOMIA E AS FINANÇAS PÚBLICAS

A primeira consequência a ser destacada é a redução global da despesa primária da União que ocorreria ao longo do período de vigência da PEC. Estimando-se um crescimento médio de 2,37% ao ano do PIB nesse período, essas despesas passariam dos atuais 19,7% do PIB para cerca de 16% em dez anos e para menos de 12,5% do PIB em 2036.

A manutenção desse teto, se aprovado, vai exigir um corte brutal tanto das despesas com benefícios sociais e transferência de renda aos setores mais pobres da população como daquelas direcionadas a investimentos do Estado em infraestrutura pública (saneamento, transporte urbano e habitação, entre outros). Essa redução precisará ser ainda maior porque as contas previdenciárias tendem a continuar crescendo acima da inflação, em razão da entrada de novos beneficiários e da diminuição de receitas, decorrente das desonerações e da queda do emprego formal.

As despesas previdenciárias representam hoje pouco menos da metade das despesas primárias líquidas da União, percentual que deve continuar crescendo. As áreas de saúde e educação representam juntas aproximadamente 16% das despesas primárias federais, o que seria mantido. Na prática, isso significa a diminuição do gasto *per capita* ao longo do



Elaboração dos autores – cenário com crescimento real do PIB de 1% em 2017, 2% em 2018 e 2019 e 2,5% entre 2020 e 2036.

tempo e a consequente deterioração dos serviços.

Segundo cálculo da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados, com a proposta da PEC, ainda que a educação não perca recursos em 2017, a partir de 2018 haverá uma redução na aplicação projetada que deve ser da ordem de 13 a 17 bilhões de reais/ano. Isto seria um movimento inverso ao que tem sido feito ao longo da última década, quando a educação passou, segundo dados do INEP, de gastos de 4,7% PIB em 2000 para 6,4% do PIB em

2012, permitindo a inclusão de milhões de crianças e jovens na educação básica e no ensino superior. Mesmo com esse esforço de aumento de despesa total em educação, que nos colocou em patamares parecidos com a média de gastos de países da OCDE nos últimos anos, ainda gastamos muito menos em educação básica do que esses países quando são considerados os valores por aluno. O Brasil gasta menos por aluno que a média da OCDE e também menos que países como Chile, Hungria e Lituânia (OECD, *Education at a Glance*, 2016).

Ainda gastamos muito menos em educação básica do que países da OCDE considerando valores por aluno.

A saúde também perderá recursos, segundo cálculos do IPEA para essa área, mesmo que o PIB cresça apenas 1% aa (o que é absurdamente baixo para período tão longo). O gasto federal em saúde como proporção do PIB cairia mais de 0,5 ponto em 2036, cerca de 34 bilhões de reais em valores atuais. Ou seja, a capacidade de oferta de serviços em saúde será reduzida em um cenário de população crescente e em envelhecimento, o que tende a incrementar a demanda por saúde.

O argumento de que a PEC estabelece apenas um piso, não um teto, para as despesas federais com educação e saúde, e de que essas áreas poderão receber recursos acima do piso estabelecido pela Emenda Constitucional não resiste à mais elementar lógica. As despesas com previdência, ainda que passíveis de redução por uma futura reforma, tendem a continuar crescendo acima da inflação pelos próximos anos, como reconhecem até os mais otimistas. Assim, além das perdas em

A capacidade de oferta de serviços em saúde será reduzida em um cenário de população crescente e em envelhecimento.

educação e saúde, para manter o teto proposto na PEC todas as outras despesas, como Bolsa família, Benefício de Prestação Continuada, Renda Mensal Vitalícia, Minha Casa Minha Vida, Ciência e Tecnologia, Cultura e apoio à agricultura familiar, por exemplo, precisariam ser fortemente reduzidas ao longo dos próximos anos.

O impacto da PEC sobre o financiamento da assistência social não será menor. Cálculos do IPEA para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) estimam que este terá, a partir da implementação do novo regime fiscal, R\$ 79 bilhões em vez dos R\$ 85 bilhões necessários para fazer frente à atual cobertura das políticas, sem expansão de atividades ou novos usuários. Isto



é, uma perda inicial de 8% na capacidade de atendimento, que tenderá a aumentar de maneira progressiva, alcançando 54% em 2036. Calcula-se que em 20 anos o MDSA contará com menos da metade dos recursos necessários para garantir a oferta de serviços e benefícios da atual política, forçando uma precarização dos padrões atuais.

No que diz respeito aos investimentos públicos em obras e infraestrutura, é esperado que, neste cenário de teto de despesas, estes sejam drasticamente reduzidos, visto que faltará espaço inclusive para as despesas obrigatórias. Essa redução tem consequências para a resolução de gargalos estruturais da economia brasileira e também para a impossibilidade de indução da atividade e do emprego no setor privado usualmente fornecedor desses serviços.

Somando-se a esse quadro a possibilidade de estados e municípios reduzirem seus gastos em atenção à saúde e educação básica percebe-se que as propostas do governo interino atingirão fundamentalmente os mais pobres e, em menor escala, todas as demais parcelas da sociedade que são usuárias de serviços públicos.

A parcela mais rica da população ficará isenta de qualquer ônus pelo “ajuste” realizado. Afinal, os 2,8% dos declarantes do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) com renda bruta acima de 40 salários mínimos detinham 43,1% dos bens e direitos declarados à receita federal em 2013. Obviamente essa parcela da população acessa muito pouco o sistema público de saúde (mas se beneficia das isenções do IR para essas despesas, isenções que não serão afetadas pelo novo regime fiscal) e está praticamente fora da educação pública básica. Além disso, poderá até mesmo se beneficiar com maiores ganhos de renda financeira, que decorrem em grande parte do pagamento dos juros sobre a dívida pública, integralmente preservado pela PEC.

4. OUTRA POLÍTICA FISCAL, COM AJUSTE, É POSSÍVEL

Essa proposta de redução do tamanho do Estado tem sido apresentada como única alternativa possível para o equilíbrio das contas públicas. Essa visão parte do princípio de que o ajuste das finanças públicas deve se dar sempre e tão somente pelo corte de despesas e, em especial, redução de benefícios sociais. É evidente que há necessidade de ajustes nas despesas, mas não só. Propostas de aumento de tributação que distribua o ônus do ajuste de forma mais justa entre as diferentes parcelas da sociedade, com maior contribuição daqueles que têm maior renda e patrimônio, sequer foram consideradas.

Ajustes nas despesas

Com relação às despesas, é necessário de fato analisar o tamanho e a trajetória recente do gasto previdenciário, que é cerca de 8% do PIB. Essa despesa passou por uma série de desajustes nos últimos anos, seja pelo descompasso entre a expectativa de vida de algumas faixas populacionais e a contribuição desses setores, seja também pela queda de arrecadação dos últimos três anos. Há um certo consenso sobre a necessidade de ajuste nessas contas, porém enorme dissenso nas propostas. A depender da forma de ajuste, pode-se acentuar desigualdades já existentes, por exemplo, entre os regimes geral e público de aposentadorias ou entre aposentados urbanos e rurais. Estabelecer uma idade mínima única para todos os trabalhadores é tentar igualar a expectativa de vida de uma trabalhadora rural que inicia sua jornada muito jovem e que, se chegar aos 65 anos, pode ter poucos anos de vida ainda pela frente, e um trabalhador urbano de nível universitário e de alta renda, que aos 65 anos tende a desfrutar de pelo menos mais 20 anos de aposentadoria, se não mais. Acreditamos que essa despesa precisa ser avaliada e amplamente debatida com a sociedade para que ajustes sejam feitos de maneira a aumentar a equidade social neste campo e não reduzir.

Outra possibilidade para viabilizar um ajuste fiscal que não onere os mais pobres seria a revisão da política de desonerações realizada no primeiro governo Dilma, em especial da folha de pagamento das empresas. Segundo estudo do Ibre/FGV (Afonso e Pinto, 2014), o impacto desta desoneração em 2016 será de R\$ 27,4 bilhões, ou aproximadamente 0,4% do PIB. O conjunto das desonerações estabelecidas a partir de 2010 atingiu 108,6 bilhões de reais em 2015 (RFB, 2015).

Os subsídios para o setor privado intermediados pelo BNDES têm valor estimado pela Secretaria do Tesouro

Nacional (STN) em R\$ 36,3 bilhões para 2016, o que equivale a quase 0,6% do PIB. Esses valores também apresentam potencial de ajuste, dividindo o ônus com os mais ricos.

Por fim, não se pode deixar de mencionar o impacto da política monetária sobre o endividamento do setor público. Considerando-se a taxa de juros nominal atual, que coloca a taxa Selic real em torno de 7% em 2016, o impacto dos juros reais sobre a dívida pública em 2016 deve ultrapassar os 3% do PIB, impacto superior ao do déficit primário previsto.



Reforma tributária

O senso comum de que a carga tributária brasileira é uma das maiores do mundo e que afeta indiscriminadamente a todos é falso. Esse discurso esconde a realidade de que nossa tributação é profundamente regressiva e injusta, nas três esferas da federação. Os assalariados pagam uma parcela maior de sua renda com impostos que os mais ricos. Isto se dá porque o Brasil concentra sua arrecadação nos tributos sobre o consumo, sabidamente

regressivos, que representam mais de duas vezes a arrecadação dos tributos sobre a renda.

Mesmo na tributação sobre a renda, em muitos países mais progressiva, há regressividade em nosso modelo tributário. Esta fica clara na tabela a seguir, que mostra que a menor alíquota efetiva do IRPF corresponde à faixa de mais alta renda. Este disparate indica que há ajustes tributários a fazer que poderiam poupar corte tão profundo na despesa.

Tabela 1: Alíquota efetiva¹ da renda, tributável e isenta, por faixa de salário mínimo (em %)

	% Declarantes		Alíquota efetiva da renda tributável e isenta	
	2007	2013	2007	2013
Até 20 SM	91,60%	91,60%	3,10%	4,10%
20 a 40 SM	5,50%	5,70%	11,70%	11,20%
40 a 80 SM	2,10%	2,00%	12,90%	10,10%
80 a 160 SM	0,50%	0,50%	10,30%	6,60%
> 160 SM	0,30%	0,30%	4,40%	3,30%

Fonte: Receita Federal do Brasil, citado em Relatório da distribuição pessoal da renda e da riqueza da população brasileira. SPE/MF, Maio de 2016. Divisão do imposto pago pela renda tributável e isenta

A carga tributária, como já mostramos, tem oscilado em torno de 32% do PIB ao longo da última década. E possui uma estrutura profundamente regressiva. Em um momento de crise fiscal, a possibilidade de rever a carga tributária, ampliando-se a progressividade dos tributos, em especial sobre a renda e o patrimônio, não deveria ser descartada. Trabalho de técnicos do Ipea premiado pela STN em 2015 mostrou que o fim da isenção tributária sobre lucros e dividendos, com adoção de alíquota progressiva sobre essa base, produ-

ziria uma arrecadação adicional de cerca de R\$ 72 bilhões, em valores de 2013 (Gobetti e Orair, 2016, p. 27). Se forem consideradas ainda a aplicação de alíquotas progressivas na tributação de heranças e grandes fortunas, o potencial de arrecadação seria elevado em aproximadamente 1,5% do PIB ao ano. Com certeza esse seria um caminho politicamente difícil, mas socialmente justo e necessário.

Negociar alterações na estrutura de gastos orçamentários é sempre ato

conflituoso, ainda mais em momentos de crise econômica e sobretudo política. O caminho mais fácil de imposição de perdas a setores com menor representação e força política no Congresso Nacional nos condena a um atraso e retrocesso não apenas na redução de desigualdades sociais, mas também em possibilidades de desenvolvimento econômico sustentável, que depende da qualidade de vida de nossa população.

REFERÊNCIAS:

- Ribeiro, Fernando José da S. P. (2015). Economia brasileira no período 1987-2013: relatos e interpretações da análise de conjuntura no Ipea. Brasília, IPEA.
- Séries Temporais do Banco Central do Brasil. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/pt-br/#/n/SERIESTEMPORAIS>. Consulta em 31 de outubro de 2016.