

INFORME CONJUNTURAL ECONOMIA EM FOCO

Edição especial: A PEC 241 e o desmonte do
Estado Brasileiro Nº 30

Outubro

2016

Subseção DIEESE – CUT Nacional

O AJUSTE FISCAL E A PEC 241: ELEMENTOS PARA O DEBATE

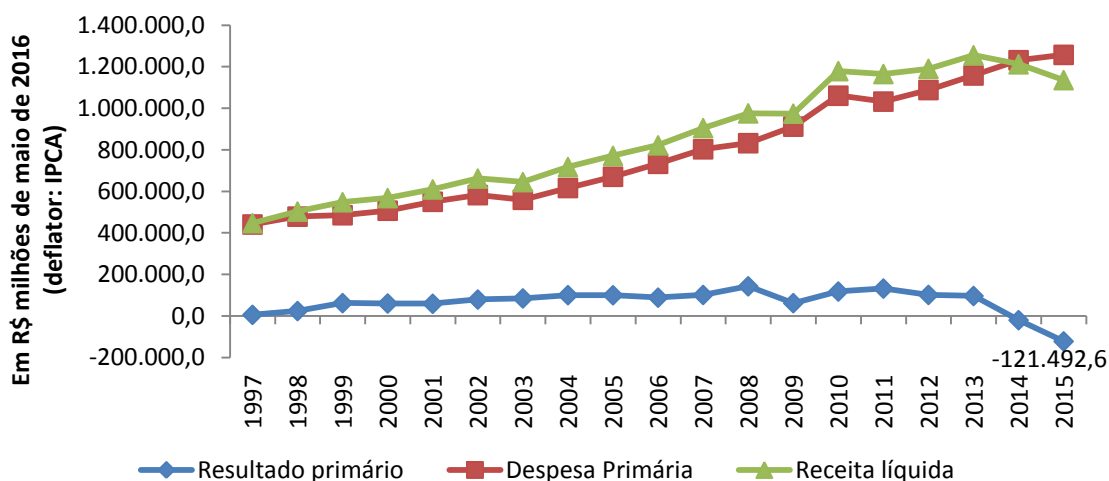
Subseção DIEESE/CUT-Nacional

O significado da PEC 241: alguns apontamentos

A PEC 241, justificada pelas dificuldades fiscais pelas quais o país passou nos últimos dois anos, pode ser discutida nos seguintes termos:

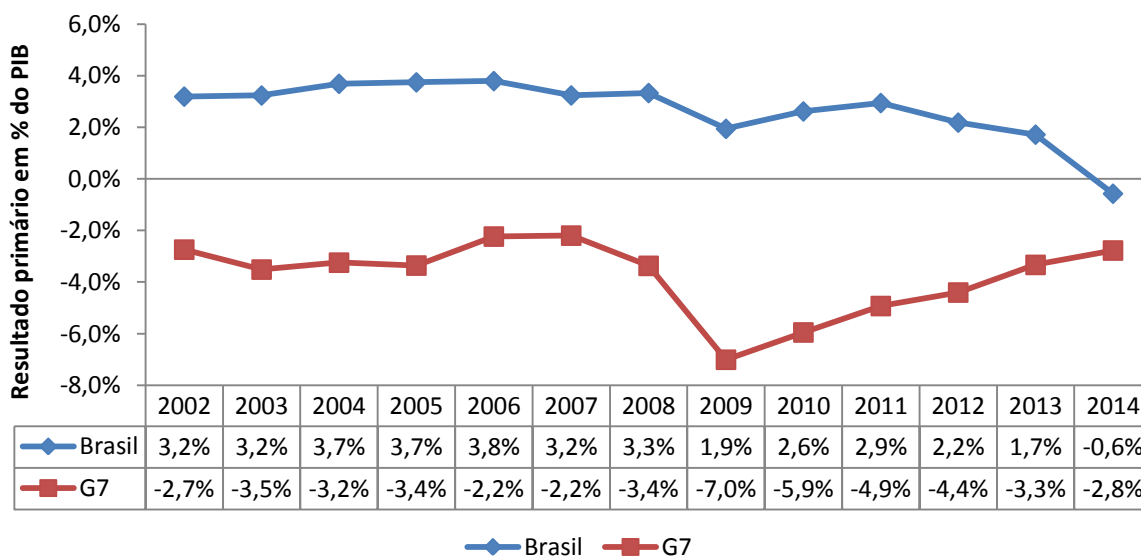
- O aparecimento de déficits fiscais primários nos anos de 2014 e 2015 ocorreu em grande parte devido a redução expressiva das receitas, ou seja, da arrecadação tributária;
- Até então, mesmo com expansão das despesas, o Brasil conseguia obter resultados fiscais primários expressivos, inclusive muito superiores aos países mais desenvolvidos;
- Além de quebra das receitas, houve o lançamento do Programa de Sustentação dos Investimentos (PSI), repasses aos bancos públicos visando uma política anticíclica, e o gasto com os *swaps* cambiais, que nada mais são do que são contratos de proteção cambial em que, em um cenário de desvalorização da moeda brasileira, significaram aumento dessas despesas para o governo. Também houve aumento dos repasses do FGTS e das desonerações;
- Podemos questionar a efetividade das políticas, mas algumas, como no caso do PSI e capitalização dos bancos públicos, o foco eram os investimentos, que não possuem efeito imediato na economia e/ou na arrecadação, já que se trata de gastos de caráter estrutural e focados no médio-longo prazo, ainda mais em um cenário recessivo como o atual. Ou seja, políticas anticíclicas que certamente terão efeitos no médio longo prazo na economia;
- Trata-se, portanto, de um cenário conjuntural que, dada à característica pró-cíclica da arrecadação (quando o país cresce, cresce a arrecadação), certamente seria revertida.

Gráfico 1: Despesa primária, Receita líquida e Resultado primário, em R\$ milhões de maio de 2016, 1997 a 2015.



Fonte: Receita Federal do Brasil. Elaboração: Subseção DIEESE/CUT-Nacional.

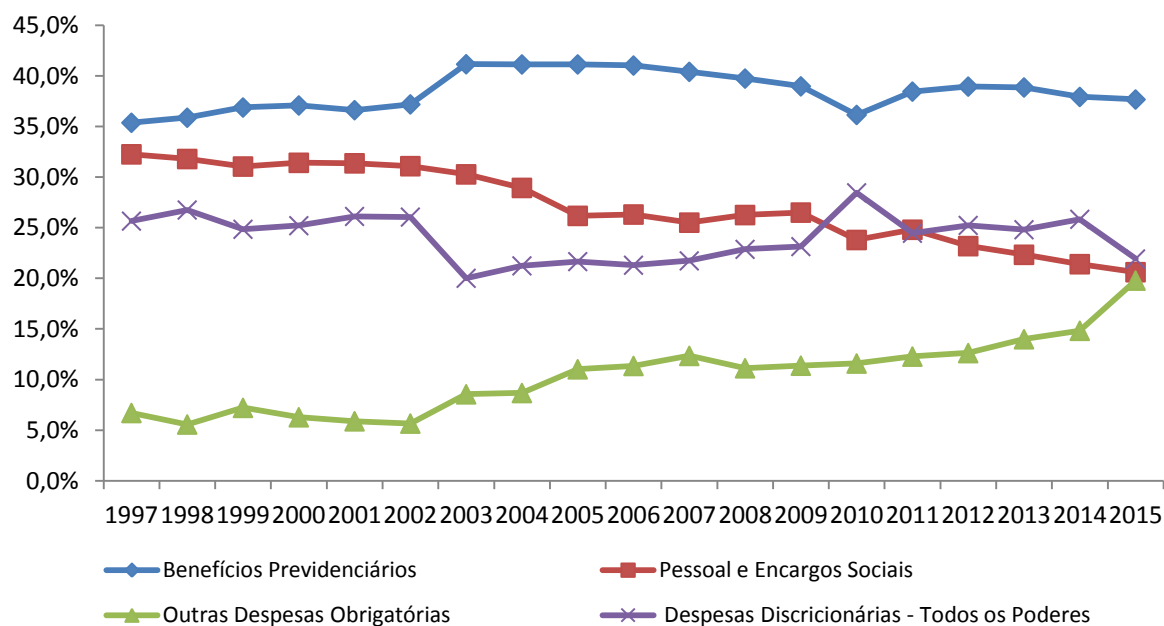
Gráfico 2: Resultado primário médio dos países do G7 (mais desenvolvidos) e do Brasil, 2002 a 2014, em % do PIB.



Fonte: Banco Mundial e BCB. Elaboração Subseção DIEESE/CUT-Nacional

Em relação às despesas, os gastos previdenciários tiveram pouca oscilação, sendo em média de 0,1% ao ano, com um aumento, ainda que em menor escala, da participação dos gastos com previdência na receita. Houve expressiva queda no gasto com pessoal em relação ao total das despesas, assim como uma redução nas despesas discricionárias, vinculadas aos ministérios como da educação e saúde. E ocorreu aumento considerável da participação das “Outras despesas obrigatórias” no total, que incluem subsídios, repasses obrigatórios como as desonerações.

Gráfico 3: Distribuição das despesas primárias por tipo, Brasil, 1997 a 2015, em %.

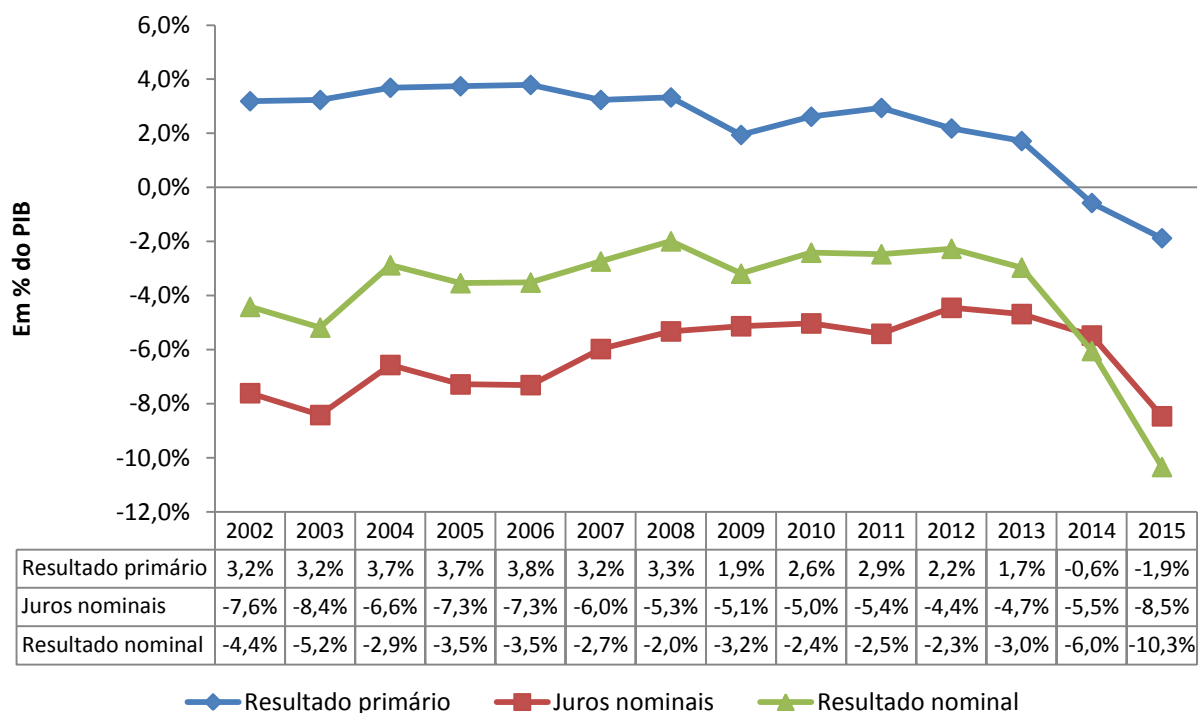


Fonte: Elaboração Subseção DIEESE/CUT-Nacional a partir de dados da Receita Federal.

Enquanto o déficit fiscal primário foi de pouco mais de R\$ 111 bilhões em 2015 (após mais de 10 anos de superávit primários seguidos), os gastos com juros da dívida foram maiores que R\$ 500 bilhões, atingindo mais de 8% do PIB. Ou seja, não adianta (do ponto de vista da dívida) fazer um superávit de R\$ 150 bilhões com um gasto com juros dessa magnitude. Aliás, o gasto brasileiro com juros da dívida é o maior do mundo, e saliente-se que a política de austeridade fiscal conjuntamente com um aperto da política monetária (aumento de juros) em 2015 foi o principal responsável por esta piora nas receitas, já que reduziu ainda mais a atividade econômica e a arrecadação.

E porque as taxas de juros se mantêm altas, impactando negativamente na dívida? Porque isso colabora com a valorização o câmbio, como forma de controlar a inflação, causando todos seus efeitos deletérios na atividade econômica e investimentos. Isso ocorre porque o BC (já bastante independente) promove a busca pela obtenção da meta de inflação como objetivo final, utilizando “populismo cambial”, ou seja, mantendo o câmbio o mais valorizado possível. A dívida pública neste caso é derivada dessa política monetária, sendo a taxa de juros fundamental na definição do esforço fiscal e da dinâmica da dívida pública, - se a taxa de juros fosse menor, menos rígida poderia ser a política fiscal, nessa perspectiva de política monetária adotada pelo Brasil.

Gráfico 4: Resultado primário, juros nominais e Resultado nominal, em % do PIB, Brasil, 2002 a 2015 (resultados nominais mensais em relação ao PIB nominal dos respectivos anos).

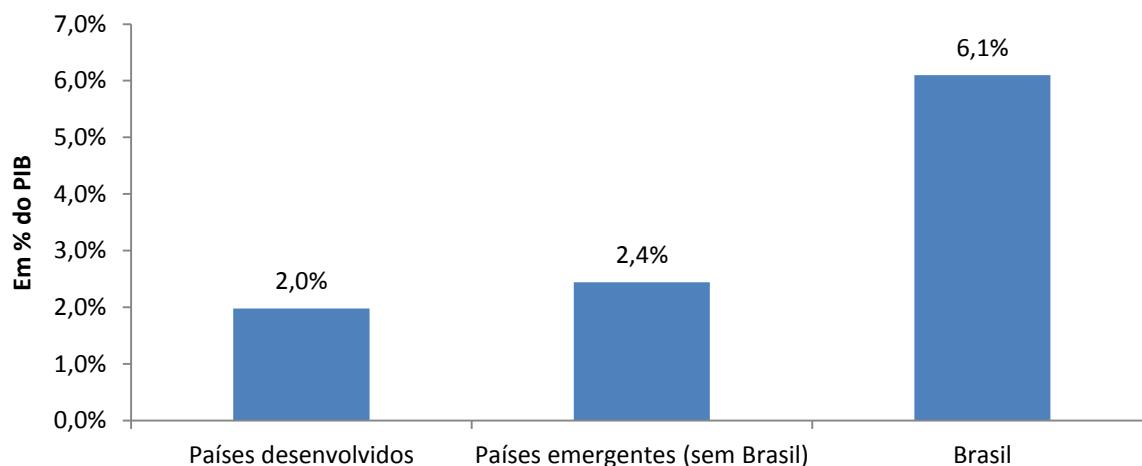


Fonte: BCB. Elaboração Subseção DIEESE/CUT-Nacional

O Brasil possui as taxas de juros reais mais altas do mundo (taxa de juros descontada da inflação), estando nesta posição durante muitos anos e mesmo após o período que o país teve *Investment Grade*, ou seja, o selo de “bom pagador”, que significa poder pagar juros menores já que o risco de calote da dívida é menor. Ou seja, as taxas de juros têm muito mais a ver com o manejo da política monetária do que a questão fiscal em si. Em agosto de 2016¹, segundo dados da consultoria Infinity Asset Manegment e o site *Money You*, enquanto a taxa real no Brasil era de 7,63%, o segundo colocado era a Rússia, com 2,98%, ou seja, menos da metade, sendo que nos países mais desenvolvidos, as taxas de juros reais estão em patamares negativos nos últimos anos. Com isso, no período de 1997 a 2014, em média o Brasil também era o país que mais gastava em proporção do PIB com juros da dívida, segundo o gráfico 5 e salientando que, em 2015, esta diferença aumentou ainda mais, já que o país gastou 8,5% do PIB.

¹ <http://moneyou.com.br/wp-content/uploads/2016/08/rankingdejurosreais310815.pdf>

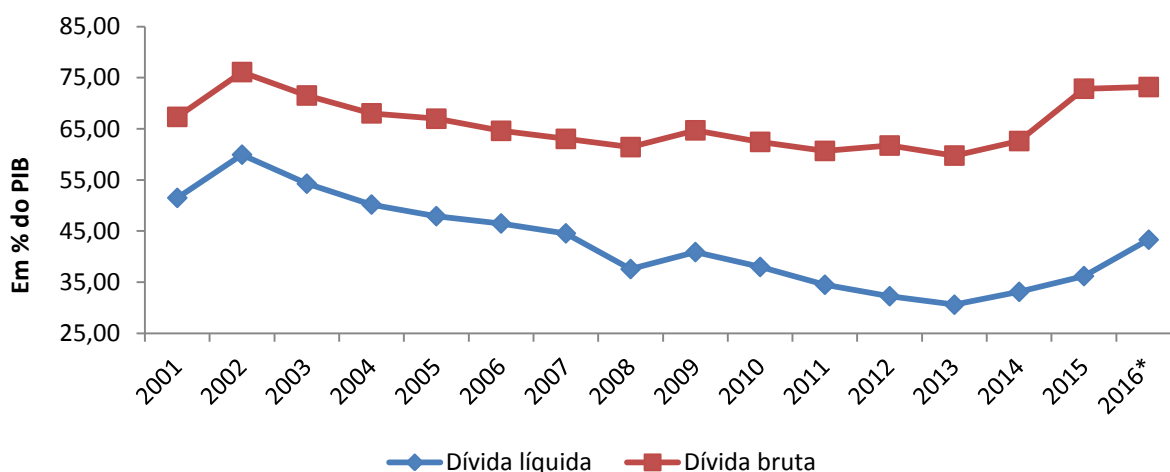
Gráfico 5: Despesas com juros do setor público, média do período 1997 a 2014, em % do PIB.



Fonte: EU e BCB. Elaboração: Bradesco

Nesse cenário conjuntural, o aumento expressivo das taxas de juros, como demonstrado, possui um impacto considerável na expansão da relação dívida pública/PIB. Ou seja, apesar da situação fiscal complexa nos últimos dois anos, o aumento da dívida bruta tem como elemento fundamental no seu crescimento, o aumento dos juros e os gastos com serviços financeiros da dívida – destaca-se seu caráter financeiro de forma muito mais evidente do que propriamente fiscal.

Gráfico 6: Evolução dívida bruta e dívida líquida em % do PIB, metodologia pré-2007 (conceito FMI), Brasil, 2001 a 2016 (agosto), em % do PIB.



Fonte: BCB. Elaboração: Subseção DIEESE/CUT-Nacional.

Neste sentido se busca a implementação da PEC 241, que propõe a correção apenas monetária das despesas primárias pelo IPC-IBGE por 20 anos, comete uma série de equívocos: coloca como estrutural os déficits públicos que possuem uma origem conjuntural derivada de uma

política de austeridade fiscal e aperto monetário; ignora os efeitos benéficos do gasto público na demanda, arrecadação de impostos e geração de renda, assim como não considera a própria dinâmica das receitas; proporciona uma redução estrutural de despesas, em especial na saúde, educação e desenvolvimento social, que pioram ainda mais a situação de insuficiência de recursos nessas áreas; não realiza qualquer discussão sobre a redução dos gastos com juros da dívida, que não são consequência, são causa principal da expansão da dívida pública.

O Objetivo desta PEC é claro: redução da participação do Estado na economia, aumento da participação da iniciativa privada, focalização de políticas ao invés de universalização, endurecimento nas regras de acesso e criação de condições para a realização de duas outras propostas que teriam de ocorrer com sua aprovação: a reforma da previdência e trabalhista; fim das vinculações obrigatórias da saúde e educação, conquistadas a duras penas em prol da garantia de perenidade das políticas públicas no país.

A PEC 241 foca o ajuste fiscal pela via do corte de despesas, priorizando a austeridade fiscal extrema, o que gera efeitos deletérios não só nas políticas públicas que seriam afetadas como também a própria atividade econômica. O cenário torna-se o pior possível: aumento de usuários, fim da obrigatoriedade de vinculação de gastos constitucionais e queda das transferências (diretas e indiretas). Apesar de não afetar diretamente os repasses estaduais e municipais (transferências), atinge estes níveis de governo dado que ocorre:

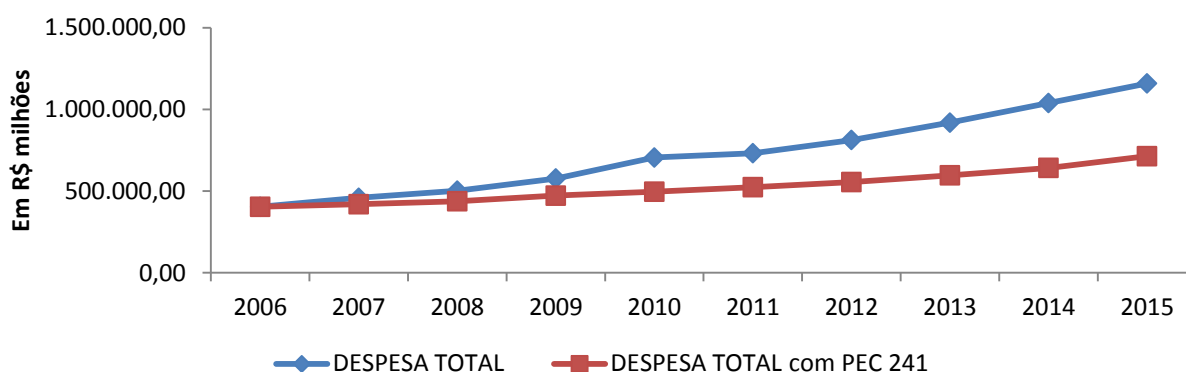
- Menos gasto público, com destaque para o investimento em infraestrutura e infraestrutura social, frente a total debilidade do setor privado, tende a gerar um novo ciclo de queda da atividade econômica prejudicando a própria arrecadação de impostos;
- Aumento pela inflação do orçamento federal e fim do patamar mínimo promove redução per capita dos recursos dos ministérios da saúde e educação, ou seja, com o crescimento da população, mais pessoas com o mesmo (e já insuficiente) recurso;
- Dado que as despesas com previdência e pessoal são inflexíveis no curto prazo, cresce a compressão das despesas discricionárias como das transferências de renda, investimento em infraestrutura e saneamento;
- No decorrer do período, haverá uma pressão pela realização da reforma da previdência e redução de gastos com pessoal. Na previdência, numa mudança de perfil dos aposentados (idade mínima, etc.) e no serviço público, no rebaixamento de salários e benefícios;
- A política de valorização do salário mínimo, assim como suas vinculações com salários e benefícios sociais, está em risco real de extinção, porque seria uma forma

rápida de redução de gastos em seguridade social, ganhando tempo em outras frentes de reformas, como a previdenciária ou mesmo a trabalhista.

Torna-se completamente discricionária as receitas (liberdade de utilização das receitas, sem vinculações, rubricas específicas), assim como os instrumentos para incentivo à economia, em especial investimentos públicos e estabelecimento de linhas crédito. Os próprios incentivos fiscais, por mais questionáveis do ponto de vista de sua efetividade, seriam afetados e/ou instrumentalizados de forma diversa, incerta e não perene, o que compromete a adesão, seus riscos e seus retornos.

Haverá uma “canibalização” de recursos que não pode ser ignorada: dada expansão das receitas ser fixada pelo IPCA, crescerá a necessidade de comprimir os gastos sociais e/ou gastos com investimento e/ou ainda os subsídios. Na prática impossibilita a perenidade de qualquer política pública e torna o orçamento uma peça de disputa política ainda mais acirrada, de negociações fisiológicas, com claro prejuízo aos grupos sociais com menor poder de barganha frente aos grandes lobbies empresariais e/ou setoriais.

Gráfico 7: Despesa primária executada e simulação da PEC 241 na despesa primária, Brasil, 2006 a 2015, em R\$ milhões.



Fonte: Elaboração Subseção DIEESE/CUT-Nacional a partir de dados da RFB.

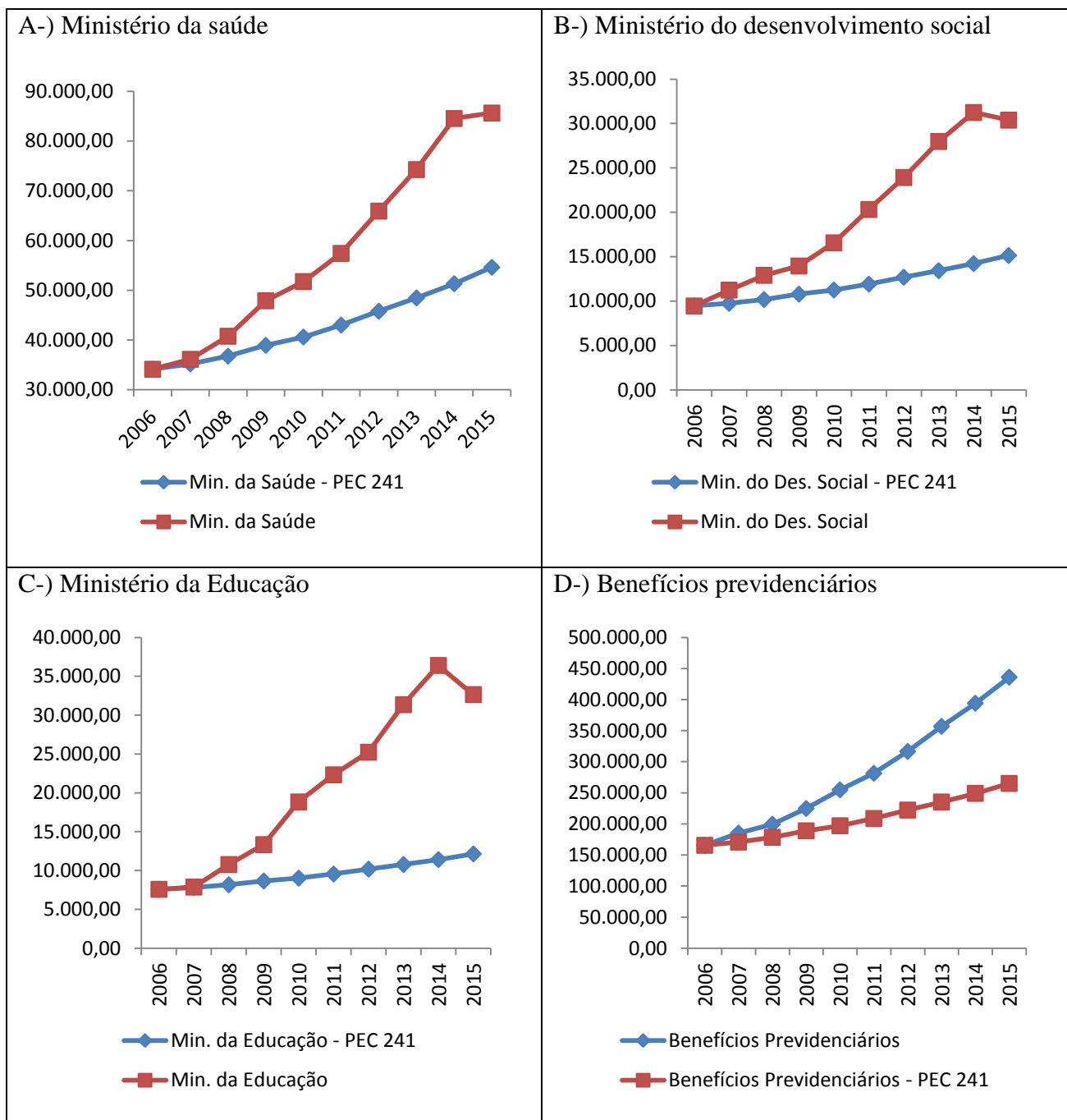
Simulando esse critério proposto pela PEC 241/2016 no período de 2006 a 2015, ressaltando que eles são discretos no curto prazo, mas aumentam cada vez com o passar do tempo, as reduções seriam da seguinte ordem, comparando com o que foi efetivamente gasto no período analisado:

- Redução das despesas primárias de 38,4%;
- Gastos com previdência teriam redução de 33,1%;
- Gastos com funcionalismo cairiam 21,6%;
- Gastos com outras despesas obrigatórias queda de 65%;

- Despesas discricionárias, onde estão incluídos os ministérios, teria uma redução de 40,1%.
- Os gastos com pessoal do funcionalismo teriam tido uma redução de 21,2%;
- As despesas obrigatórias teriam redução acentuada, o que comprometeria todos os repasses como FUNDEB, sendo que em 2015 o orçamento seria menos da metade do que de fato foi executado;
- Ministério da saúde teria em 2015 um orçamento 36,2% menor, com perdas acumuladas (em valores reais de 2015) de R\$ 191,3 bilhões de 2006 a 2015;
- Ministério do desenvolvimento social (com programas como Bolsa Família) teria observado uma redução de 50,2%, com perdas acumuladas (em valores reais de 2015) de R\$ 101,6 bilhões;
- Ministério da educação teria executado em 2015 uma despesa 62,8% inferior, com uma perda acumulada no período de R\$ 141,8 bilhões;
- Previdência: haveria um corte de 32,2% no total do orçamento destinado aos benefícios em 2015, comparando-se as despesas com a PEC 241 e a despesa efetiva;
- Gastos relacionados ao ministério da saúde, educação, PAC e programas como Bolsa Família, reunidos em “despesas discricionárias”, teria uma redução de R\$ 101 bilhões somente no ano de 2015;

Saliente-se também que, neste caso, não haveria nem políticas como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), incluindo a não existência do “Minha Casa Minha Vida”, assim como não haveria possibilidade de se lançar o Programa de Sustentação do Investimento (PSI). Ou seja, os investimentos públicos seriam praticamente extintos, piorando ainda mais a situação da economia.

Gráficos 8A, 8B, 8C e 8D: Simulação da despesas primária executada e orçamento segundo a PEC 241, segundo os ministérios, em valores nominais (R\$ milhões):



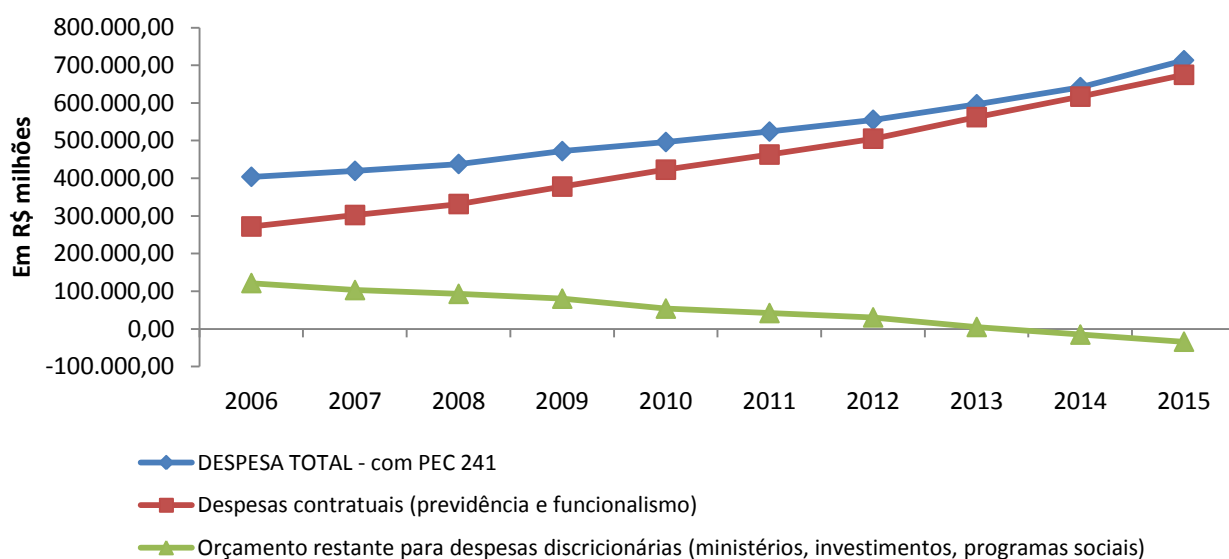
Fonte: Elaboração Subseção DIEESE/CUT-Nacional a partir de dados da RFB.

Logicamente os resultados podem ser diversos, segundo onde se coloca o “marco zero” de aplicação da regra da PEC 241, já que, conforme a Nota Técnica do DIEESE nº 161, a aplicação do mesmo pressuposto em 2002 geraria perdas de R\$ 377,7 bilhões no orçamento destinado ao ministério da saúde e R\$ 295 bilhões no ministério da educação. Apesar disso, a tendência de perdas é a mesma: ou seja, conforme a regra vai sendo aplicada no tempo, as perdas vão se tornando cada vez maiores, o que mostra o caráter extremamente perverso da regra da PEC 241 no tempo, reduzindo em termos reais os gastos de forma crescente no tempo.

Há ainda de se simular o efeito diante da imobilização dos gastos com previdência e funcionalismo, que são despesas de caráter “contratual” e supondo que se mantivessem tanto as estruturas de gasto relacionadas à previdência como ao funcionalismo, ou seja, sem reforma da previdência nem uma reforma administrativa que reduzissem o gasto com funcionalismo.

O gráfico abaixo mostra que, no período de 2006 a 2015, se fosse mantida a estrutura de gasto da previdenciária e do funcionalismo, e adotando a regra da PEC 241, chegaríamos em 2015 em um déficit de R\$ 34 bilhões (nominais), mesmo sem expansão dos gastos. Dito de outra forma: se fosse mantida as regras atuais de previdência e do funcionalismo, estes gastos, somados às despesas vinculadas a repasses constitucionais e sentenças judiciais já ultrapassaria o orçamento de 2015 em R\$ 34 bilhões, sendo que o orçamento para os ministérios da saúde, educação, investimentos públicos e transferência de renda como o “Bolsa Família” teriam orçamento zero. Ou seja, a dinâmica da PEC 241 impõe perigos adicionais no sentido de impor a necessidade de redução dos gastos com previdência e funcionalismo, de 32,7% e 21,2%, respectivamente, e mesmo assim os recursos seriam inferiores ao que de fato se gastou.

Gráfico 9: Simulação dos impactos da PEC 241 em um cenário de manutenção das estruturas previdenciárias e de funcionalismo, Brasil, em R\$ nominais.



Fonte: elaboração Subseção DIEESE/CUT-Nacional a partir de dados da RFB.

Diagnóstico equivocado, redução substancial em setores já subfinanciados, ignorando os gigantescos gastos com juros da dívida e seu impacto decisivo no aumento da dívida pública, política recessiva que comprime a própria arrecadação, colocando em situação de permanente insuficiência os cortes fiscais. A PEC 241 promove uma séria de “maldades” que, ao invés de sanar, podem deteriorar ainda mais a economia brasileira, com graves impactos sociais. Tudo isso em prol

da manutenção e melhora da situação fiscal que privilegiaria única e exclusivamente os detentores da dívida pública, em sua grande maioria bancos e fundos de investimento – promove uma desconstrução da Constituição de 1988, em prol da manutenção e/ou mesmo aumento da rentabilidade do segmento rentista.

Há gastos e gastos: quando se gasta em custeio, benefícios ou investimentos, há retorno na atividade econômica no tempo, beneficiando a própria arrecadação, gerando emprego e renda e promovendo um processo cíclico positivo. Por outro lado, os gastos com juros da dívida são nitidamente para preservação e/ou apropriação da renda, não havendo nenhum impacto relevante em termos de demanda. A PEC 241 busca garantir os recursos para os segundos, em detrimento da população, em especial mais frágil socialmente.

O caminho da resolução fiscal passa por vários caminhos, mas é fundamental:

1. Uma reforma tributária que torne a arrecadação pública mais estável e progressiva, criando formas de aumento da tributação dos segmentos sociais mais privilegiados, ou seja, menos impostos no consumo e salários e mais na renda e patrimônio;
2. Equalização das taxas de juros brasileiras para se tornarem compatíveis para países como o Brasil, assim como maior discernimento no uso de instrumentos para controle cambial e da política monetária, com potencial de geração de dívida que não possuem qualquer vinculação com a questão do gasto público propriamente dito;
3. Criação de limites à expansão dos gastos com juros da dívida, já que tem sido cada vez maiores frente ao endurecimento da política monetária. Por se tratar de uma renda contratual, que não se vincula às receitas ou mesmo ao crescimento da economia, com seu custo fortemente vinculado à taxa de remuneração, é fundamental criar mecanismos de redução de seus gastos no tempo;
4. Reavaliação das desonerações/isenções de impostos, tributos e contribuições, assim como combate à sonegação de impostos, que em 2015 totalizou um montante superior a R\$ 450 bilhões; uma redução de apenas 10% geraria algo como R\$ 45 bilhões a mais de receitas;
5. Combate à informalidade dos contratos de trabalho e das empresas.

A PEC 241 é a expressão mais clara do projeto da redução do tamanho do Estado na economia brasileira, à custa não somente de servidores e da previdência, mais acima de tudo do conceito de cidadania imposto pela constituição de 1988, com a universalidade das políticas públicas sendo colocadas em risco de extinção em nome de uma “austeridade fiscal” que, além de ser uma justificativa errônea, somente privilegia os setores econômicos menos produtivos: os rentistas e o setor financeiro em geral, que em nome da preservação e ampliação de seu patrimônio, irão jogar a grande maioria da população em situação de fragilidade social.