

## Uma Análise Técnica das Justificações da PEC nº 241/2016

**José Celso Cardoso Jr.<sup>1</sup>**

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 241/2016, encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso, propõe um limite constitucional para o crescimento anual do total das despesas primárias da União. Pela proposta, o crescimento destas despesas, que não incluem os serviços da dívida pública, é restrito à inflação observada no ano anterior. Desse modo, na medida em que a economia volte a apresentar taxas positivas de crescimento real, o gasto primário da União deverá necessariamente cair como proporção do produto interno bruto (PIB). Em caso de descumprimento do limite em um ano, ficam vedados no exercício seguinte quaisquer aumentos de remuneração de servidores públicos, a realização de concursos, e, se necessário, proibição da ampliação de despesas com subsídios e subvenções e vedação à criação de novas renúncias tributárias<sup>2</sup>. Seu prazo de vigência é de 20 anos, com possibilidade de revisão do método de correção do limite a partir do décimo ano.

A Exposição de Motivos Interministerial nº 83/2016 (EMI), de 15 de junho de 2016, acompanha o envio da PEC nº 241/2016 procurando fundamentá-la analítica e politicamente. O objetivo desta Nota é analisar as várias dimensões desta fundamentação, ancorada em um diagnóstico incompleto da situação fiscal e em versão otimista da hipótese de “ajuste fiscal expansionista”. O encolhimento do sistema de proteção e promoção social previsto na Constituição de 1988 e a imposição de restrições ao ciclo político e à democracia aparecem como resultados necessários desejados das medidas propugnadas.

---

<sup>1</sup> Técnico de Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). As opiniões expressas são de responsabilidade do autor e não da instituição mencionada.

<sup>2</sup> O Substitutivo à PEC, aprovado na Comissão Especial da Câmara dos Deputados dedicada ao assunto, estende o congelamento destas despesas, em caso de necessidade, a vários exercícios até que o teto de gasto primário volte a ser cumprido.

1)

O texto da EMI nº 83/2016 inicia enfatizando o quadro de desequilíbrio fiscal atual e suas consequências para a dívida pública e para a economia:

“Esse instrumento visa reverter, no horizonte de médio e longo prazo, o quadro de agudo desequilíbrio fiscal em que nos últimos anos foi colocado o Governo Federal”.

...

“No âmbito da União, a deterioração do resultado primário nos últimos anos, que culminará com a geração de um déficit de até R\$ 170 bilhões este ano, somada à assunção de obrigações, determinou aumento sem precedentes da dívida pública federal...entre as consequências desse desarranjo fiscal, destacam-se os elevados prêmios de risco, a perda de confiança dos agentes econômicos e as altas taxas de juros...” (EMI nº 83/2016)

A comparação internacional e uma perspectiva de mais longo prazo da dívida pública brasileira focada não apenas em estoque mas em custo, condições de rolagem e prazos impõem, contudo, qualificações ao denominado desequilíbrio fiscal “agudo” brasileiro, além de questionar a causalidade sugerida entre déficit público e altas taxas de juros.

A tabela abaixo, evidencia deterioração generalizada do resultado primário das economias emergentes e de renda média após a crise financeira global de 2008, o que remete, dentre outros fatores, ao menor dinamismo das economias domésticas e, conseqüentemente, à queda de receitas primárias aprofundada no período recente pela evolução desfavorável do preço de *commodities* exportadas por alguns destes países. O ponto a destacar é que, se o Brasil não fugiu à regra experimentando deterioração do resultado primário no período, em todos os anos da série disponibilizada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) o superávit (ou déficit) primário brasileiro superou (ou foi inferior) a média das economias emergentes.

Resultado Primário do Governo Geral: Brasil x Economias Emergentes e de Renda Média (em % PIB)

País\Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Argentina	1,7	1,8	-0,8	-0,4	-1,3	-1,4	-2,4	-3,4	-6,1
<b>Brasil</b>	<b>3,2</b>	<b>3,8</b>	<b>1,9</b>	<b>2,3</b>	<b>2,9</b>	<b>1,9</b>	<b>1,7</b>	<b>-0,6</b>	<b>-1,9</b>
Chile	7,7	3,6	-4,5	-0,3	1,5	0,8	-0,4	-1,4	-2,1
China	0,4	0,4	-1,4	1,1	0,4	-0,2	-0,3	-0,4	-2,2
Índia	0,4	-5,3	-5,2	-4,2	-3,9	-3,1	-3,1	-2,5	-2,6
México	1,5	1,7	-2,3	-1,4	-1,0	-1,2	-1,2	-1,9	-1,3
Rússia	5,6	4,8	-6,2	-3,1	1,7	0,7	-0,8	-0,7	-3,1
<b>Média*</b>	<b>2,8</b>	<b>2,5</b>	<b>-1,9</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,8</b>	<b>0,5</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,7</b>	<b>-2,7</b>

\* Inclui todos os 40 países emergentes e de renda média classificados como tal pelo FMI

Fonte: FMI, *Fiscal Monitor Database*, abr. 2016.

A consideração do resultado fiscal nominal, não mencionado na EMI e que inclui os juros no total de despesas do setor público, mostra uma outra situação do Brasil na comparação com as economias emergentes e de renda média. Também se observa, após a crise de 2008, deterioração generalizada dos resultados fiscais. No entanto, desta vez, o Brasil sistematicamente exibe indicador pior do que a média das economias emergentes e de renda média, o que se explica pelo peso significativo – e assinala-se, ímpar na comparação internacional – da conta de juros brasileiros nos resultados fiscais ao longo dos anos, cerca de 5,5% do PIB ao ano com pico recente de 9,1%.

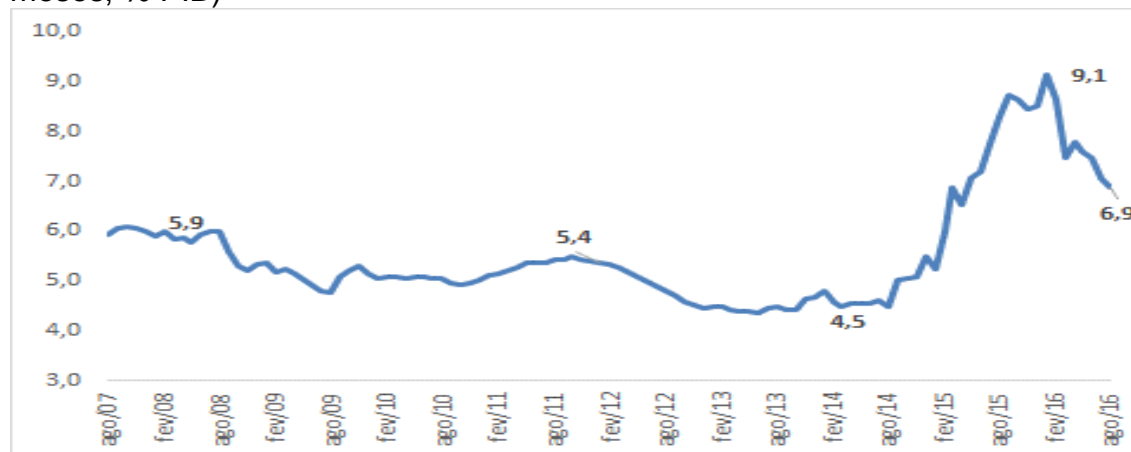
#### Resultado Nominal do Governo Geral: Brasil x Economias Emergentes e de Renda Média (em % PIB)

País\Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Argentina	0,2	0,4	-1,9	-1,2	-2,4	-2,7	-3,0	-4,1	-7,4
<b>Brasil</b>	<b>-2,7</b>	<b>-1,5</b>	<b>-3,2</b>	<b>-2,7</b>	<b>-2,5</b>	<b>-2,5</b>	<b>-3,0</b>	<b>-6,0</b>	<b>-10,3</b>
Chile	7,9	3,9	-4,3	-0,4	1,4	0,7	-0,5	-1,5	-2,3
China	0,1	0,0	-1,8	0,6	-0,1	-0,7	-0,8	-0,9	-2,7
Índia	-4,4	-10,0	-9,8	-8,4	-8,2	-7,5	-7,7	-7,0	-7,2
México	-1,1	-0,8	-5,0	-3,9	-3,4	-3,8	-3,7	-4,6	-4,1
Rússia	5,6	4,6	-5,9	-3,2	1,4	0,4	-1,2	-1,1	-3,5
<b>Média*</b>	<b>1,0</b>	<b>0,8</b>	<b>-3,7</b>	<b>-1,9</b>	<b>-0,9</b>	<b>-1,1</b>	<b>-1,5</b>	<b>-2,4</b>	<b>-4,5</b>

\* Inclui todos os 40 países emergentes e de renda média classificados como tal pelo FMI

Fonte: FMI, *Fiscal Monitor Database*, abr. 2016.

#### Brasil, Setor Público Consolidado: Despesas com Juros Nominais (acumulado em 12 meses, % PIB)



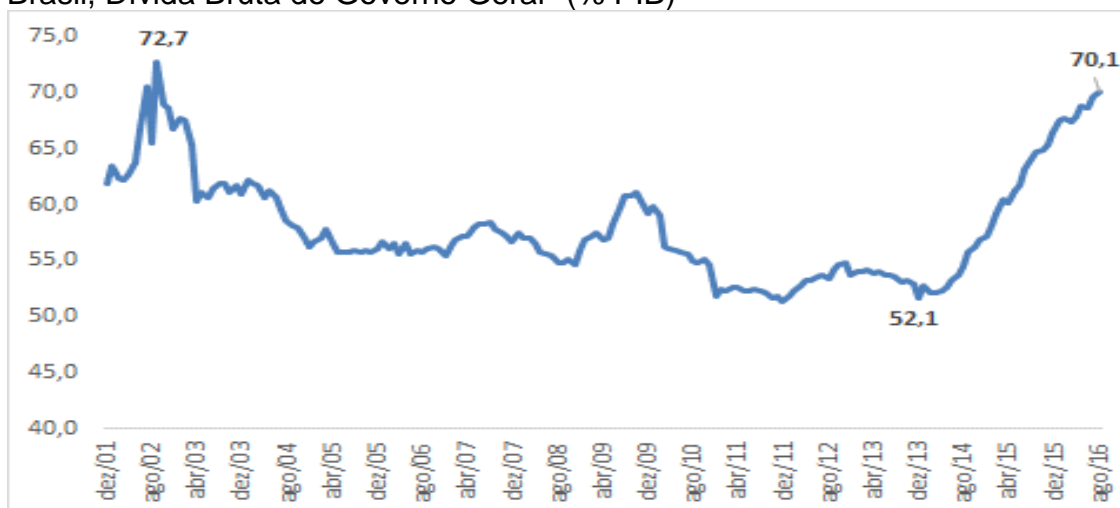
Fonte: BCB.

Em relação aos indicadores de dívida do setor público no Brasil<sup>3</sup>, a despeito da crise internacional, depois dela, até meados de 2013, apresentaram estabilidade ou queda em razão de diferentes fatores, tais como: valorização do dólar e do valor das

<sup>3</sup> Dívida Líquida do Setor Público Consolidado, que inclui ativos e passivos líquidos das três esferas de governo e das estatais, exceto Petrobras e Eletrobras, e Dívida Bruta do Governo Geral, que considera apenas os passivos dos três entes da federação.

reservas internacionais (que compõem os ativos da dívida líquida) em 2009 e a partir de 2011; queda da taxa básica de juros e das despesas com juros entre 2011 e 2013; crescimento elevado do PIB em 2010, superior a 7%; e manutenção de níveis elevados de resultado primário para os padrões internacionais até 2013. O crescimento recente, tanto da dívida bruta quanto da líquida em % do PIB, coincidiu com a estagnação e depressão da economia – que, por definição, reduz o denominador da relação dívida/PIB –, com o novo ciclo de aperto monetário a partir de fins de 2013, e com a deterioração do resultado primário. Não obstante, assinala-se que mesmo após a alta atual, em agosto de 2016 a dívida bruta não ultrapassou o patamar de 2002 e a dívida líquida permanecia cerca de 30% abaixo do nível alcançado naquele ano.

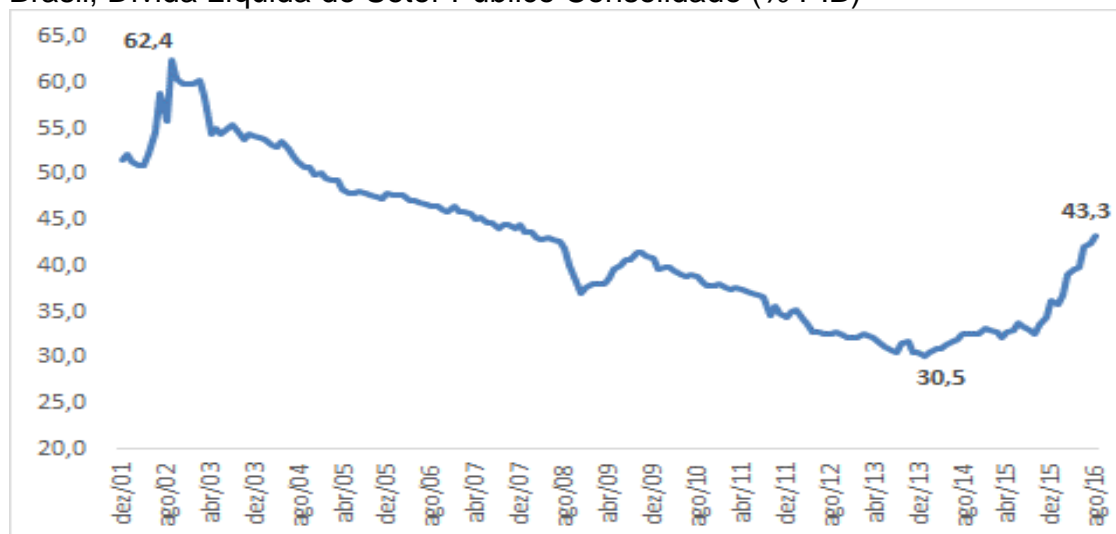
Brasil, Dívida Bruta do Governo Geral\* (% PIB)



\* Metodologia adotada a partir de 2008; para os valores da série anteriores a janeiro daquele ano, procedeu-se a ajuste = DBGG metodologia até 2007 – dívida mobiliária na carteira do BC + operações compromissadas + dívida mobiliária do BC

Fonte: BCB

## Brasil, Dívida Líquida do Setor Público Consolidado (% PIB)



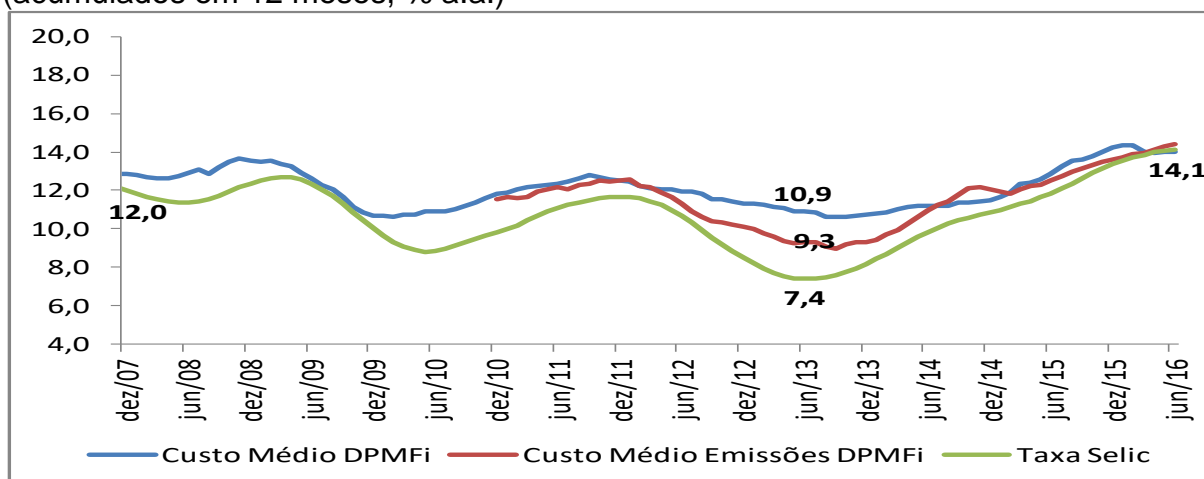
Fonte: BCB

De todo modo, a piora dos resultados fiscais primários e o crescimento recente da dívida pública são vistos na EMI da PEC nº 241/2016 como causas da “perda de confiança dos agentes econômicos” e da imposição de “elevados prêmios de risco” ao país e ao setor público. Mas até que ponto a emergência de déficits primários no período recente impactou o custo e as condições de rolagem da dívida pública?

O gráfico abaixo evidencia que os custos médio do endividamento federal interno (DPMFi)<sup>4</sup> e das novas emissões de títulos da dívida interna acompanham de perto os movimentos no tempo da taxa selic, a taxa básica de juros fixada pelo Banco Central do Brasil (BCB). A piora do resultado primário de 2013 em diante coincidiu, inclusive, com a redução da diferença entre custo da dívida interna e taxa selic, o que normalmente ocorre em movimentos de alta da selic em função da parcela prefixada da dívida. O importante a fixar aqui é que se a política monetária definir uma taxa selic menor o custo do endividamento cai, se definir uma taxa selic maior o custo da dívida sobe – e isto independentemente da variação do resultado primário.

<sup>4</sup> A dívida interna mobiliária federal (DPMFi) responde atualmente por 96% do endividamento federal (DPF).

Custo Médio da DPMFi, Custo Médio de Emissões da DPMFi e Taxa Selic (acumulados em 12 meses, % a.a.)



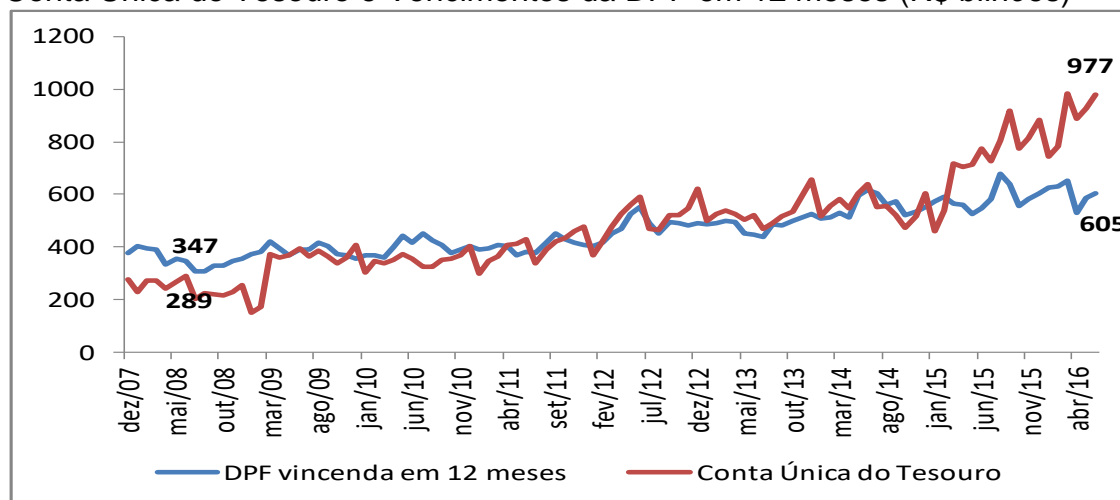
Fontes: STN e BCB

Sobre as condições de rolagem da dívida pública, prêmios de risco supostamente mais elevados e perda de confiança dos detentores privados de títulos em tese pressionariam por redução de prazo. Não é isso, no entanto, o que vem ocorrendo na prática. De acordo com as estatísticas publicadas no *Relatório Mensal da Dívida Pública Federal* elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em dezembro de 2007, antes da crise global, o prazo médio da dívida pública federal (DPF) era de 3,27 anos; em junho de 2016, 4,55 anos; em dezembro de 2013, antes da sucessão recente de déficits primários, 4,18 anos. Quanto ao percentual vincendo em um ano da DPF, o mesmo *Relatório* também evidencia melhora ao longo do tempo: 28,23% em dezembro de 2007, 24,82% em dezembro de 2013, e 20,44% em junho de 2016.

Destaque-se, ainda, a evolução do caixa do Governo Federal (Conta Única do Tesouro no Banco Central) que inclui as disponibilidades financeiras necessárias ao atendimento de despesas primárias e pagamento de serviços da dívida. Após a crise financeira global, incluindo os últimos 2 anos, o que se verifica é um aumento do caixa do governo, e não uma redução das disponibilidades como possivelmente se esperaria num contexto de “agudo” desequilíbrio fiscal e desconfiança. De 73% do percentual vincendo em 12 meses da DPF em dezembro de 2007, o saldo da Conta Única passa a 161% em junho de 2016, em R\$ correntes um crescimento de R\$ 276 bilhões (10,1% do PIB) para R\$ 977 bilhões (16,2% do PIB), resultado de emissões de dívida sistematicamente superiores a vencimentos e dos ganhos recentes do

Banco Central com a valorização das reservas internacionais transferidos ao Tesouro.

#### Conta Única do Tesouro e Vencimentos da DPF em 12 meses (R\$ bilhões)



Fontes: STN e BCB

2)

Em que pesem o peso ímpar dos juros braseiros nos resultados fiscais, a desaceleração da economia que deprime o denominador da relação dívida/PIB e, no sentido inverso ao do “agudo” desequilíbrio fiscal, a melhora dos prazos da dívida e o aumento do caixa do Governo Central, que ademais conta com US\$ 370 bilhões de reservas internacionais depositadas no Banco Central, a justificação da PEC nº 241/2016 se concentra nos “problemas” gerados pelo aumento da despesa primária:

“A raiz do problema fiscal do Governo Federal está no crescimento acelerado da despesa pública primária. No período 2008-2015, essa despesa cresceu 51% acima da inflação, enquanto a receita evoluiu apenas 14,5%. Torna-se, portanto, necessário estabilizar o crescimento da despesa primária, como instrumento para conter a expansão da dívida pública. Esse é o objetivo desta Proposta de Emenda à Constituição.”

...

...Isto posto, faz-se necessário a introdução de limites ao crescimento da despesa global...” (EMI nº 83/2016)

Ora, mesmo no quadro conceitual de sustentação da PEC, que pouco discute e/ou trata como natural o peso dos juros (inusitado internacionalmente) nos resultados fiscais brasileiros e silencia sobre prazos e outros indicadores das condições de rolagem da dívida, não é lógico a partir da diferença observada entre despesa e receita primária concluir que a “raiz do problema fiscal federal se encontra no crescimento acelerado da despesa pública primária”. A não ser que se suponha que

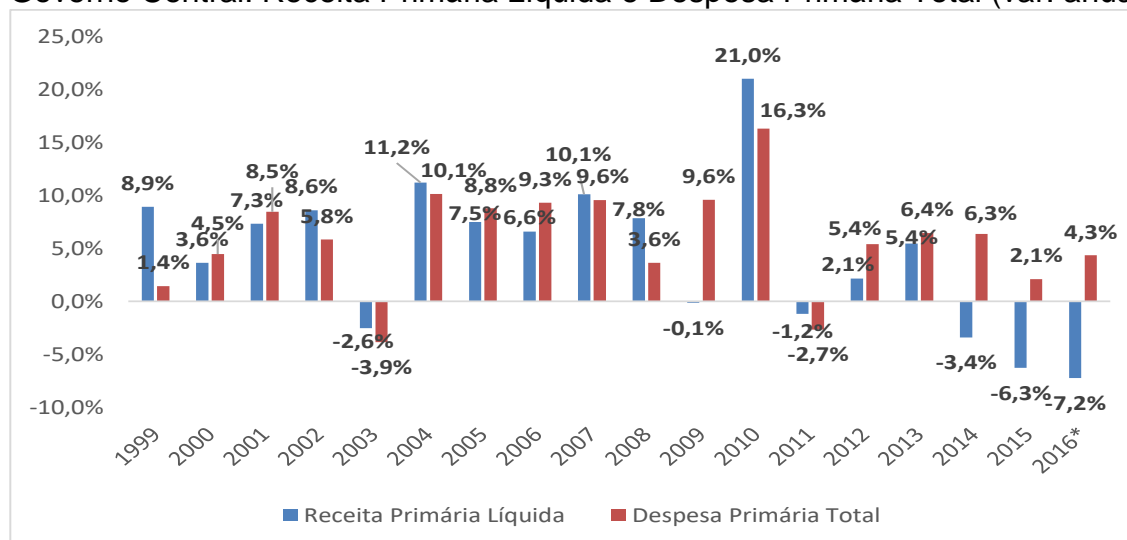
o “normal” da arrecadação seja o comportamento observado nos últimos anos, antes da conclusão é preciso investigar melhor a partir de quando e por que o crescimento real da despesa primária – numa economia habituada a produzir superávits primários acima da média das economias emergentes e de renda média – descolou do crescimento das receitas, além é claro de se perguntar sobre as possibilidades de recuperação da arrecadação.

Uma análise mais cuidadosa dos números revela que não há tendência de longo prazo de descolamento entre receitas e despesas primárias, mas a emergência de um cenário atípico (crítico) no último triênio associado, principalmente, à queda contínua da arrecadação.

Desde 1999, quando da introdução do regime fiscal ancorado em metas anuais de resultado primário, receitas e despesas cresceram a taxas parecidas. De 1999 a 2008, ano de eclosão da crise global internacional cujos efeitos sobre a arrecadação no Brasil se fizeram sentir predominantemente no ano seguinte, a receita líquida de transferência a entes subnacionais do Governo Central cresceu em média 6,8% a.a. em termos reais, enquanto a despesa total aumentou em média 5,7% a.a. Depois da crise, da desaceleração econômica e da adoção de políticas anticíclicas calcadas em desonerações e ampliação de subsídios, os percentuais de crescimento real de receitas e despesas primárias se inverteram mantendo-se, no entanto, relativamente próximos dos patamares anteriores: de 2009 a 2013 as receitas líquidas aumentaram em média a uma taxa de 5,2% a.a. reais contra 6,8% a.a. das despesas. No último triênio, aí sim, assiste-se a um grande deslocamento do comportamento entre despesas e receitas primárias, mas em termos históricos o que sobressai é a mudança de trajetória da receita com queda real média entre 2014 e 2016 (12 meses até agosto) de – 4,6% a.a., configurando um colapso; já as despesas primárias totais apresentam no mesmo intervalo crescimento real de 3,0% em média.



Governo Central: Receita Primária Líquida e Despesa Primária Total (var. anual real)



\* Variação em 12 meses até agosto

Fonte: STN

Governo Central: Receita Primária Líquida e Despesa Primária Total (var. anual real média por período)

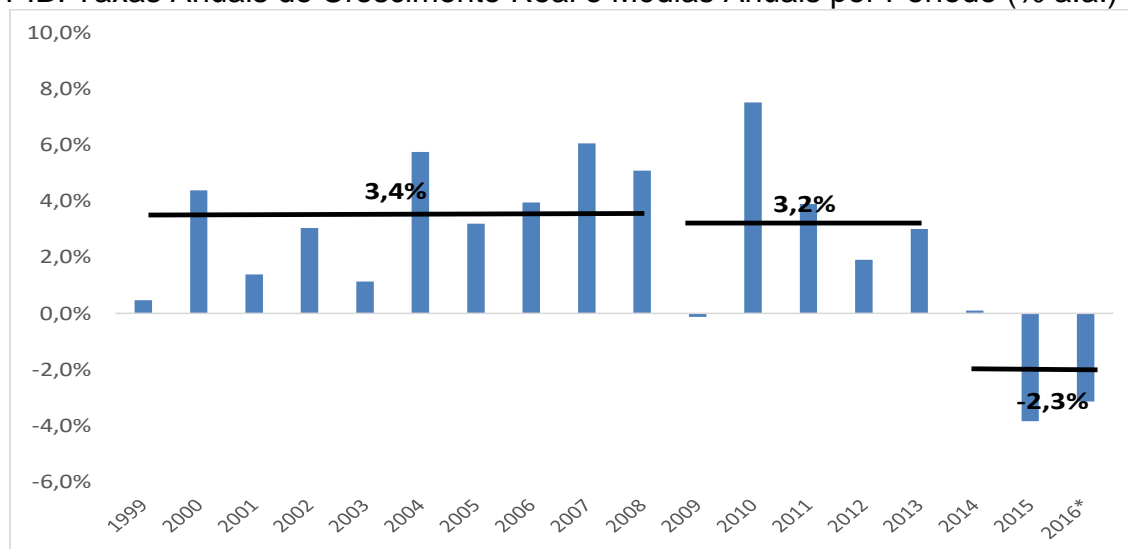
	1999-2008	2009-2013	2014-2016*
Receita Primária Líquida	6,8%	5,2%	-4,6%
Despesa Primária Total	5,7%	6,8%	3,0%

\* Variação em 12 meses até agosto

Fonte: STN

O colapso da arrecadação, por sua vez, acompanhou em intensidade maior o comportamento do PIB no período recente. O crescimento real da economia, em que pese as flutuações cíclicas, que vinha se mantendo ao redor de 3,3% a.a. na média 1999-2013, caiu para -2,3% a.a. na média 2014-2015. Trata-se da recessão mais severa registrada pela série do Banco Central (IBGE) com início em 1962. Apenas duas outras crises desde então apresentam números que se aproximam dos atuais, e mesmo assim com severidade menor: a crise da dívida externa no intervalo 1981-1983, quando o PIB na média retraiu 2,1% a.a.; e a crise que se seguiu ao Plano Collor com o PIB decrescendo em média 1,3% a.a. entre 1990 e 1992.

## PIB: Taxas Anuais de Crescimento Real e Médias Anuais por Período (% a.a.)



\* Expectativa Focus, 30 de setembro de 2016

Fonte: BCB

Para ficar em um exemplo de mensuração dos efeitos do ciclo e de eventos não recorrentes sobre as receitas e o resultado primário, a Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE) estimou o chamado resultado primário estrutural<sup>5</sup> de 2015 para o setor público em -0,90% do PIB, uma diferença de quase 1,00 p.p. em relação ao resultado primário efetivamente observado (-1,88% do PIB)<sup>6</sup>.

3)

Como, então, recuperar a tendência de crescimento do PIB em torno de 3% a.a. observada desde 1999? Uma vez que a EMI de justificação da PEC nº 241/2016 parte do diagnóstico de que a essência do problema fiscal diz respeito ao crescimento de despesas primárias, esta pergunta, crucial para as receitas e para a trajetória esperada do resultado primário, não aparece diretamente na argumentação. Indiretamente, no entanto, é possível identificar a suposição acerca do crescimento subjacente à proposta de congelamento real – e redução ao longo do tempo em % do PIB – das despesas primárias: a compressão do gasto público em % do PIB e a melhoria esperada do resultado primário restaurará a confiança

<sup>5</sup> O resultado primário estrutural estima qual seria o resultado primário obtido pelo governo caso a economia (e as receitas) operasse em pleno emprego; além disso, a estimativa desconsidera receitas e despesas atípicas.

<sup>6</sup> *Monitor de Política Fiscal: Resultado Fiscal Estrutural, novas estimações para a metodologia proposta*, Brasília, SPE, 2016. Disponível em: <<http://www.spe.fazenda.gov.br/assuntos/politica-fiscal-e-tributaria/resultado-fiscal-estrutural/monitor-de-politica-fiscal.pdf>>. Acesso em: 3 set. 2016.

dos agentes privados, reduzirá o risco-país, abrirá espaço para a queda de juros e estimulará o crescimento econômico:

“...propomos a criação de um limite [real igual ao IPCA] para o crescimento das despesas primárias totais do governo central. Dentre outros benefícios, a implementação dessa medida: aumentará a previsibilidade da política macroeconômica e fortalecerá a confiança dos agentes; eliminará a tendência de crescimento real do gasto público, sem impedir que se altere a sua composição; e reduzirá o risco-país e, assim, abrirá espaço para a redução estrutural das taxas de juros”. (EMI nº 83/2016)

Mas é certo que a redução dos serviços e bens produzidos pelo Estado e das transferências ao setor privado em relação ao tamanho da economia produza tantos efeitos positivos sobre ela? No curto prazo, pela ótica da demanda, a redução do crescimento do gasto público certamente produz efeitos diretos negativos sobre o PIB, que por definição inclui em sua composição o consumo do governo e o investimento público; além disso, as transferências do governo às famílias e às empresas influenciam, ao lado de impostos, a renda disponível do setor privado para consumir e investir, conforme se observa abaixo:

$$\text{PIB} = C + I + G + (X - M) \quad [1]$$

Onde, PIB é o produto interno bruto; C é o consumo das famílias, função, dentre outros fatores, da renda disponível após impostos líquidos de transferências; I é a formação bruta de capital fixo, que inclui o investimento público e estatal; G é o consumo do governo; X é a exportação; e M é a importação.

E no médio e longo prazos, o que indicam as evidências a respeito dos efeitos de consolidações fiscais assentadas em redução de despesas sobre o PIB, emprego e bem-estar? O que se pode dizer é que o otimismo com a tese do “ajuste fiscal expansionista” (GIAVAZZI & PAGANO, 1990) já foi maior e deu lugar recentemente à dúvida (para não falar em ceticismo), incluindo publicações patrocinadas por instituições multilaterais como FMI que até pouco tempo o propugnava sem maiores qualificações. Este é o caso de Ostry, Loungani & Furceri (2016, p. 40, tradução nossa)<sup>7</sup>:

“Políticas de austeridade não apenas geram substanciais custos em termos de bem-estar devido aos canais de transmissão pelo lado da oferta, mas também fragilizam a demanda – e assim enfraquecem o emprego. A noção de que a consolidação fiscal possa ser expansionista (ou seja, aumente o produto e o emprego), em parte melhorando a confiança do setor privado e o investimento, tem sido esposada com muita

---

<sup>7</sup> Mas não do comunicado oficial do FMI de apoio à PEC nº 241/2016 divulgado em 29 de setembro de 2016 após visita da equipe ao Brasil. Ver *Brazil: Staff Concluding Statement of the 2016 (Article IV Mission)*, FMI, 29 set. 2016. Disponível em: <http://www.imf.org/en/News/Articles/2016/09/29/MS092916-Brazil-Staff-Concluding-Statement-of-the-2016-Article-IV-Mission>>. Acesso em: 3 out. 2016.

ênfase por, dentre outros, Alberto Alesina, economista de Harvard, e pelo ex-presidente do Banco Central Europeu Jean-Claude Trichet. Entretanto, na prática, episódios de consolidação fiscal têm sido acompanhados, na média, por quedas ao invés de expansões do produto. Na média, estima-se que um ajuste fiscal de 1% do PIB aumente o desemprego de longo-prazo em 0,8% e piore o em 1,5% em cinco anos o índice de Gini associado à desigualdade”.

Ora, se no curto prazo a contenção de gastos públicos impacta negativamente o crescimento e no médio e longo prazos não necessariamente se traduz em mais dinamismo econômico, então a própria consolidação fiscal, objetivo central da PEC nº 241/2016, corre o risco de não se concretizar.

Independentemente de questões empíricas, em termos lógicos novamente sobressai na EMI da PEC nº 241/2016 a importância de supostos efeitos das finanças públicas, circunscritas a receitas e despesas primárias, sobre a confiança do setor privado e sobre a taxa de juros, agora com sinal contrário: se o desajuste do resultado primário ampliava prêmios de risco e a desconfiança, agora o ajuste esperado com base na despesa reduz prêmios de risco e resgata a confiança. E assim como no raciocínio inicial, nenhuma menção à correlação entre a taxa selic, definida pela política monetária, e o custo da dívida pública federal (DPF).

4)

Finalmente, argumenta-se que a duração prevista de 20 anos – com possibilidade de revisão após 10 anos – para o Novo Regime Fiscal (NRF) de congelamento real das despesas constitui o intervalo de tempo necessário à consecução de outras mudanças institucionais e reformas que garantam a consolidação fiscal de longo prazo:

“Nossa intenção é que o Novo Regime Fiscal seja uma das várias ferramentas utilizadas para uma gestão séria do orçamento”.

...

“O Novo regime Fiscal, válido para a União, terá duração de vinte anos. Esse é o tempo que consideramos necessário para transformar as instituições fiscais por meio de reformas que garantam que a dívida pública permaneça em patamar seguro”.

...

“Trata-se, também, de medida democrática. Não partirá do Poder Executivo a determinação de quais gastos e programas deverão ser contidos no âmbito da elaboração orçamentária...Uma vez aprovada a nova regra, caberá à sociedade, por meio de seus representantes no parlamento, alocar recursos entre os diversos programas públicos, respeitado o teto de gastos”. (EMI nº 83/2016)

Em realidade, como 65% gasto primário federal é social<sup>8</sup>, sendo a maior parte obrigatória não passível de contingenciamento em decorrência de dispositivos legais, inclusive constitucionais, a introdução de um limite global ao longo do tempo para a despesa primária **impõe** a necessidade de outras reformas legais/constitucionais – especialmente em capítulos sociais da Constituição.

Um exercício simplificado quantifica a redução esperada em % do PIB do congelamento da despesa real do Governo Central por 10 anos: partindo de despesas primárias da ordem de 19,9% do PIB em 2016<sup>9</sup>, e supondo um crescimento médio real da economia de 2% a.a., em 2026 a despesa primária cairia para 16,3% do PIB, independentemente do que vier a ocorrer com a receita; a extensão da regra até 2036 levaria, num mesmo cenário de PIB, à nova queda de despesas, desta feita para 13,3% do PIB. Ocorre que, tomando-se por base 2015, somente o gasto social federal somou 15,7% do PIB incluindo transferências aos demais entes, ou 13,2% do PIB considerando as aplicações diretas da União<sup>10</sup>. Compreende-se assim que o cumprimento dos limites da PEC **imporá** a redução do gasto social em % do PIB.

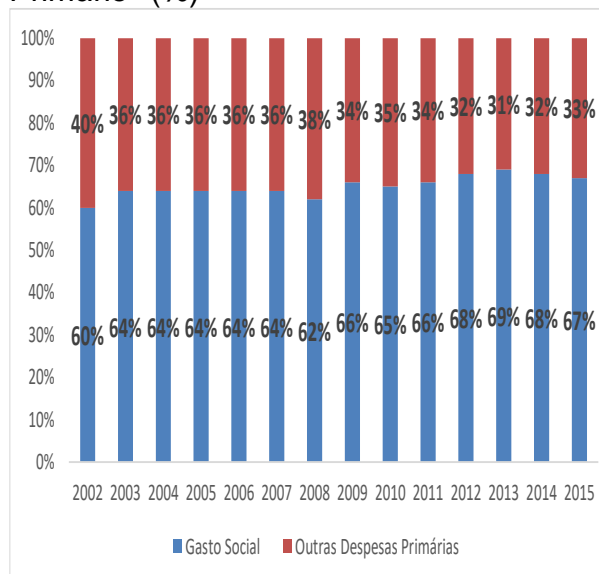
---

<sup>8</sup> Ver STN (2016). A métrica de gasto social construída abrange as áreas de assistência social, educação e cultura, organização agrária, previdência social, saneamento básico e habitação, saúde e trabalho e emprego. Também inclui transferências do Governo Central a Estados e Municípios.

<sup>9</sup> Estimativa do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, *Novo Regime Fiscal*, Brasília, 24 de agosto de 2016. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2016/apresentacao\\_dyogo\\_henrique\\_de\\_oliveira\\_novo\\_regime\\_fiscal\\_240816.pdf](http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2016/apresentacao_dyogo_henrique_de_oliveira_novo_regime_fiscal_240816.pdf). Acesso em: 7 out. 2016.

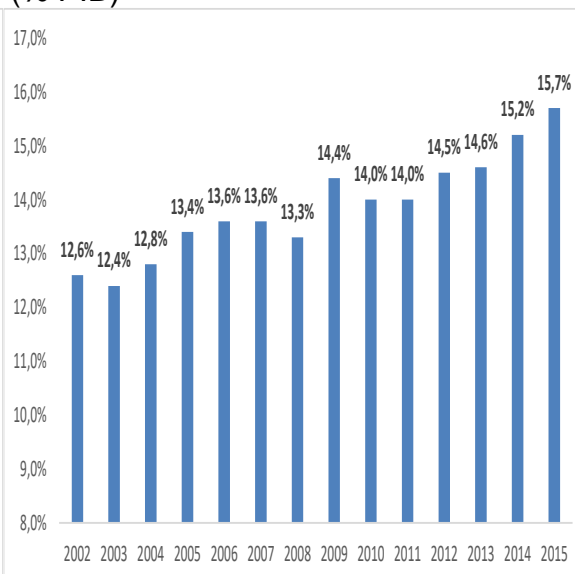
<sup>10</sup> STN (2016).

**Governo Central: Composição do Gasto Primário\* (%)**



\* Inclui transferências a Estados e Municípios  
Fonte: STN (2016)

**Governo Central: Gasto Social Primário\* (% PIB)**

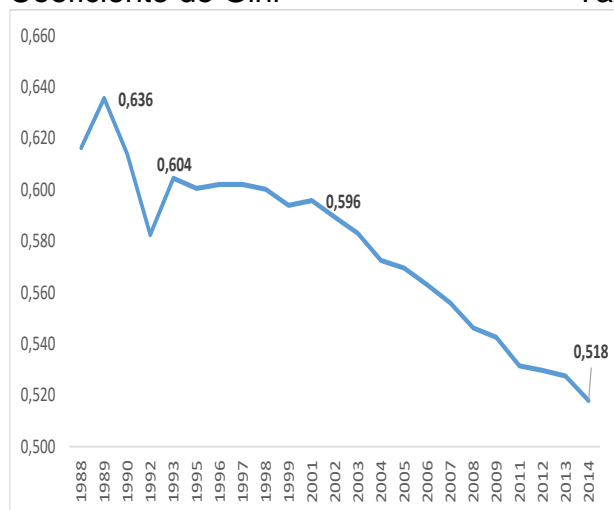


\* Inclui transferências a Estados e Municípios  
Fonte: STN (2016)

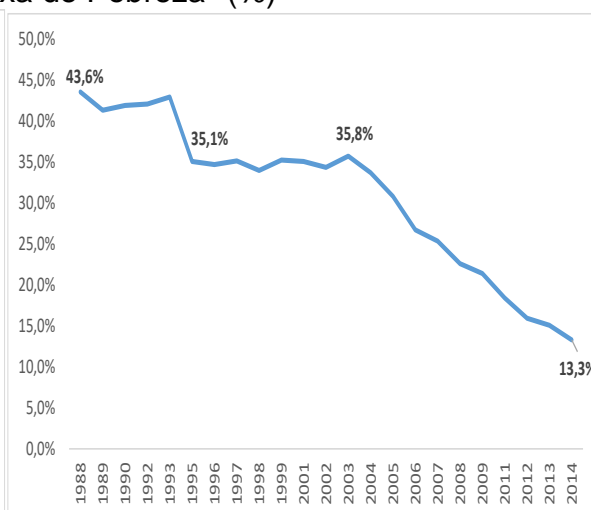
Assim, para além de um diagnóstico e propostas para sanear as finanças públicas, a PEC nº 241/2016 implicitamente traz uma visão sobre a estratégia de desenvolvimento e a democracia.

A redução do tamanho do Estado, de seu papel na economia e, complementarmente, o encolhimento relativo do sistema de bem-estar previsto na Constituição de 1988 apontam para uma concepção de desenvolvimento mais fortemente calcada no investimento e dinamismo do setor privado e que atribui papel secundário a políticas ativas de proteção e promoção social na diminuição da pobreza e desigualdade – ecoando opções estratégicas assumidas pelo país na década de 1990. A experiência histórica, contudo, revela estabilidade do índice de Gini naquele período e resiliência à redução da pobreza após os ganhos proporcionados pela estabilização da economia em 1994. Somente a partir da década passada, que coincide com maior centralidade das políticas sociais (e do gasto social) no modelo de desenvolvimento, é que se observa tendência inequívoca de queda da desigualdade e da pobreza.

**Coeficiente de Gini\***



**Taxa de Pobreza\* (%)**



\* Mede o grau de desigualdade na renda domiciliar per capita. Varia de zero a um, quanto menor, mais bem repartida é a renda  
 Fonte: IPEADATA a partir de dados da PNAD/IBGE

\* Percentual de pessoas na população total com renda domiciliar per capita inferior à linha de pobreza  
 Fonte: IPEADATA

Além de forçar a realização da opção política segundo a qual o sistema de direitos, proteção e promoção da Constituição de 1988 “não cabe no orçamento”, a PEC nº 241/2016 com prazo de 20 anos deliberadamente restringe a soberania popular manifesta nos ciclos eleitorais de 4 anos, os quais implicitamente são encarados com desconfiança – duas décadas seria o tempo necessário para a “reforma das instituições fiscais” capazes de consolidar uma “gestão séria do orçamento”. De um lado, imposição de reformas constitucionais na direção da contenção de direitos aliada a restrições ao poder do voto; de outro lado, silêncio sobre impostos, política monetária e o peso dos juros no orçamento. E ainda há quem diga que as finanças públicas são um fim em si mesmo e não um meio para a consecução de objetivos sociais em disputa, alguns mais outros menos democráticos.

## REFERÊNCIAS

- EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS INTERMINISTERIAL **EMI nº 83/2016**. Brasília, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 15 jun. 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2016/83.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2016/83.htm)>. Acesso em: 12 out. 2016.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI) **Brazil: Staff Concluding Statement of the 2016 (Article IV Mission)**. Washington, FMI, 29 set. 2016. Disponível em: <<http://www.imf.org/en/News/Articles/2016/09/29/MS092916-Brazil-Staff-Concluding-Statement-of-the-2016-Article-IV-Mission>>. Acesso em: 3 out. 2016.
- GIAVAZZI, F. & PAGANO, M. Can severe fiscal contractions can be expansionary? Tales of two small European countries. **NBER Working Paper**, Cambridge, EUA, n. 3372, 1990.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO **Novo Regime Fiscal (apresentação)**. Brasília, 24 de agosto de 2016. Disponível em:[http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2016/apresentacao\\_dyogo\\_henrique\\_de\\_oliveira\\_novo\\_regime\\_fiscal\\_240816.pdf](http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2016/apresentacao_dyogo_henrique_de_oliveira_novo_regime_fiscal_240816.pdf). Acesso em: 7 out. 2016.
- OSTRY, J.D., LOUNGANI, P. & FURCERI, D. Neoliberalism, oversold? **Finance and Development**, Washington, FMI, vol. 53, nº 2, jun. 2016, p. 38-41.
- SECRETARIA DE POLÍTICA ECONÔMICA (SPE) **Monitor de Política Fiscal: resultado fiscal estrutural, novas estimativas para a metodologia proposta**. Brasília: SPE, mai. 2016. Disponível em: <<http://www.spe.fazenda.gov.br/assuntos/politica-fiscal-e-tributaria/resultado-fiscal-estrutural/monitor-de-politica-fiscal.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2016.
- SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN) **Gasto social do Governo Central: 2002 a 2015**. Brasília: STN, 2016. Disponível em: <<http://www.tesouro.gov.br/documents/10180/318974/Gasto+Social+Governo+Central/c4c3d5b6-8791-46fb-b5e9-57a016db24ec>>. Acesso em: 12 out. 2016.