



POSSÍVEIS IMPACTOS DA APROVAÇÃO DA PEC Nº 241/2016

Bruno Magalhães D'Abadia
Consultor Legislativo da Área IV
Finanças Públicas

ESTUDO TÉCNICO

AGOSTO/2016



© 2016. Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a). São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Consultoria Legislativa, caracterizando-se, nos termos do art. 13, parágrafo único da Resolução nº 48, de 1993, como produção de cunho pessoal de consultor(a).

INTRODUÇÃO

O presente trabalho procura elucidar as soluções e propostas contidas na PEC nº 241/2016 enviada ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo visando instituir o Novo Regime Fiscal.

Notadamente, o estudo busca avaliar os impactos da aprovação da PEC em tela sobre cada um dos principais grupos que compõem as despesas primárias do Governo, quais sejam: despesas previdenciárias, despesas com pessoal, despesas com saúde, despesas com educação, despesas com benefícios e programas sociais e despesas com investimentos.

Durante o trabalho, mostra-se como a proposta enviada pelo governo tem pouca eficácia sobre o montante total das despesas previdenciárias, ao mesmo tempo em que se elucida que os efeitos sobre as despesas com saúde e educação podem inclusive ser benéficos, contrariando os primeiros prognósticos de que necessariamente a desvinculação provisória dos limites mínimos a serem aplicados nessas áreas do desempenho da arrecadação acarretaria perdas de recursos. Por fim, será ressaltada a preocupação com o tratamento a ser dado às despesas com programas sociais e com investimentos e a premente necessidade de empreender reforma previdenciária juntamente com as medidas fiscais de curto prazo intentadas para se viabilizar a retomada do crescimento sustentável de longo prazo.

Em suma, apesar das ponderações e das reformas necessárias para o sucesso efetivo do Novo Regime Fiscal, entendemos que a PEC nº 241/2016 é o primeiro passo que precisa ser dado em busca da retomada do controle das Finanças Públicas.

POSSÍVEIS IMPACTOS DA APROVAÇÃO DA PEC Nº 241/2016

Trata-se de estudo a respeito dos possíveis impactos advindos da aprovação da PEC nº 241, de 2016, principalmente sobre as despesas com saúde, educação e com a área social. Ressalte-se que este trabalho não busca exaurir o debate sobre o tema, tampouco apresentar todos os impactos imagináveis, em função do seu tempo de elaboração, mas pretende, sim, apontar as linhas que norteiam as conclusões sobre a matéria.

Primeiramente, indagou-se a respeito dos impactos em 2016. Quanto a este ponto, pode-se afirmar que não existirão impactos no exercício corrente, pois o texto da PEC determina que a despesa primária do exercício de 2017 será aquela realizada no exercício de 2016 atualizada pelo IPCA, o que faz com que os valores para o exercício em curso em nada sejam alterados.

De 2017 em diante, o montante das despesas primárias não poderá crescer mais do que a inflação medida pelo IPCA.

Para analisar como deve se comportar cada categoria dentro da despesa primária, convém indicar quais são os seus principais grupos. Nesse sentido, os principais conjuntos de despesas dentro das despesas primárias são: previdência, despesas com pessoal, despesas com saúde, despesas com educação, benefícios sociais e investimentos.

Passe-se, então, à análise dos impactos sobre cada um desses grupos apontados.

Quanto às despesas previdenciárias, todos os estudos indicam que caso não seja feita a necessária reforma da Previdência, a PEC 241/2016 sozinha não será capaz de frear o avanço das despesas primárias, em função da importância da Previdência no globo destas despesas. Isso se dá devido ao seu mecanismo de indexação, que faz com que os dispêndios deste setor cresçam anualmente mais do que a taxa de inflação.

Especificamente no tocante às despesas previdenciárias, cabe destacar que elas vêm crescendo acima da inflação. De fato, no período de 2001 a 2014 o gasto total do governo aumentou em 93%, a inflação acumulada foi de 141,16%, enquanto os gastos com aposentadorias, pensões e benefícios cresceram 220%, segundo os números levantados pela Diretoria de Análise de Políticas Públicas (DAPP) da FGV. Isso fez com que a participação da Previdência no gasto público subisse de 19,9% para 22,7%.

Em verdade, sem uma reforma previdenciária é normal que as despesas primárias com a Previdência aumentem mais do que as demais despesas, e isso ocorre por dois principais motivos: o salário mínimo é o piso para o pagamento de aposentadorias, pensões e benefícios; e a estrutura demográfica brasileira, com maior expectativa de vida, tem feito aumentar o número de beneficiários.

Especialmente no tocante à vinculação ao salário mínimo, atualmente, a Lei nº 13.152/2015 determina que o salário mínimo a cada ano seja corrigido pela inflação e acrescido, a título de crescimento real, da taxa de crescimento real do PIB de dois anos antes. Essa política visa buscar ganhos reais contínuos para o salário mínimo. Ocorre que a indexação de boa parte da Previdência ao salário mínimo assegura que as despesas nessa área cresçam mais do que a inflação ano a ano.

Com isso, por exemplo, o salário mínimo para 2016 foi calculado com base no INPC de 2015 e no crescimento do PIB de 2014, que foi de 0,1%. No entanto, a receita para o ano de 2015 caiu 4,66%, indicando que a metodologia atual acarreta déficits na conta da Previdência.

Logo, a PEC 241/2016 se mostra inócua em relação às despesas previdenciárias. Assumindo-se que em algum momento o governo poderá buscar a aprovação da reforma previdenciária, aí então os objetivos da PEC 241/2016 no sentido da redução do estoque da dívida, aumento da confiança na solubilidade do Brasil, diminuição da percepção de risco e, conseqüentemente, da taxa de juros cobrada para o financiamento do setor público brasileiro, poderão ser atingidos, e

com eles os demais objetivos macroeconômicos de aumento do investimento e do emprego, com controle inflacionário.

Quanto às despesas com pessoal, entendemos que este será o principal amortecedor das despesas primárias, juntamente com os investimentos.

De fato, o próprio texto da proposta contém em seu art. 103 a previsão de que em caso de violação do limite das despesas primárias passarão a vigor vedações que incidem exclusivamente sobre a rubrica das despesas com pessoal, impedindo aumentos e reajustes, criação de cargos, admissão de pessoal e até mesmo a realização de concurso público.

Ao lado das despesas previdenciárias, as despesas com pessoal são a principal rubrica dentro das despesas primárias. Logo, é normal buscar-se a limitação das despesas primárias por meio da limitação ao crescimento destas despesas. Quanto a esse tópico, nosso senão recai somente sobre a imposição única e total das vedações, sem qualquer tipo de gradação. Tal estratégia pode impedir, por exemplo, que até mesmo os cargos efetivos que venham a ficar vagos possam ser preenchidos, em função da proibição de se realizar concursos públicos. Em alguns setores específicos da Administração Pública, com poucos funcionários na área fim, tal medida pode até mesmo inviabilizar o seu funcionamento, causando danos talvez maiores do que o aumento da despesa com pessoal. Assim sendo, numa discussão posterior, no momento de se definir o mérito, talvez seja interessante pensar em formas graduais para as vedações ao crescimento das despesas com pessoal.

Já em se tratando das despesas primárias nas áreas de saúde e educação, o art. 104 incluído no ADCT pela proposta determina que a partir de 2017 os limites mínimos de aplicação de recursos nessas áreas sejam equivalentes aos limites do ano anterior corrigidos pelo IPCA, da mesma forma como o limite máximo das despesas primárias.

Desse dispositivo é possível perceber que para as despesas com saúde e com educação, a correção pelo IPCA não atualizará os limites máximo de

gastos, mas sim o piso para a aplicação nessas áreas estratégicas. Em outras palavras, enquanto as despesas com pessoal e demais despesas primárias não poderão ultrapassar os limites atualizados pela inflação, as despesas com saúde e com educação não poderão ser menores do que os limites mínimos de 2016 atualizados também pela inflação do período.

Assim sendo, como não existe expectativa de inflação zero para o período (ao contrário, espera-se inflações razoavelmente altas), é certo ao menos a elevação nominal dos gastos com saúde e educação.

Um ponto a ser avaliado em relação a essas áreas consiste no crescimento da demanda, muito relacionado com o crescimento da população, o que pode tornar a relação do gasto *per capita* menor do que a atual caso o governo permaneça sempre nos mínimos possíveis. No entanto, da mesma forma como ocorre atualmente, nada obriga que o Governo Federal gaste somente o mínimo nessas áreas. Por exemplo, em 2016, está programado um gasto em saúde maior do que o mínimo pedido pelo art. 198, § 2º, I, da Constituição Federal (O valor alocado para ações e serviços de saúde foi de R\$ 109,04 bilhões, enquanto o mínimo exigido seria de R\$ 100,2 bilhões).

No tocante especificamente à educação, existem dois efeitos antagônicos entre si. Por um lado, é possível se prever que no longo prazo, com a recuperação da economia, quando as receitas voltarem a apresentar crescimento real, a correção dos limites mínimos de aplicação de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino pela inflação pode, e provavelmente irá, reduzir o total absoluto investido nesta área se comparado ao provável total obtido pela manutenção da regra atual, se e quando a economia recuperar uma trajetória crescente.

Por outro lado, a estrutura demográfica brasileira está mudando rapidamente, com redução da população jovem e aumento da população idosa. Com a redução do número médio de filhos por mulher, há redução do número de matrículas na educação básica. Como exemplo desse fenômeno, o Censo escolar do

MEC de 2015 apontou uma redução de 7,2 milhões de matrículas no ensino fundamental entre 2000 e 2014.

No mesmo sentido, o IBGE estima que até 2030 a população de crianças e jovens com idade entre 5 e 19 anos, que são os que estão na faixa etária elegível para a Educação Básica, irá reduzir-se em 20%, caindo de 52,9 para 41,5 milhões. Em função desse movimento, é possível que mesmo com a ausência de crescimento real dos valores destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino básico, os valores reais por estudante aumentem com a redução do número total de estudantes. Dessa forma, é razoável imaginar que os efeitos da cogitada desvinculação dos investimentos em educação da arrecadação de impostos pode não gerar impactos tão significativos quanto o que se tem propagado.

No que se refere às despesas com saúde, tal qual para a despesa com educação, há que se considerar dois efeitos.

O primeiro efeito sobre as despesas com saúde se dá no curto prazo. Um conjunto de fatores, a ser detalhado abaixo, ensejará o aumento dos gastos com saúde no curto prazo. Isso ocorrerá em função da reunião dos seguintes pontos:

- O art. 104 do ADCT incluído pela PEC definiu que o mínimo a ser aplicado em serviços de saúde no ano de 2017 será a aplicação mínima exigível para o exercício de 2016, em cumprimento à regra do art. 198, § 2º, I, atualizada pelo índice de inflação (IPCA), e
- A metodologia atual de verificação do cumprimento da aplicação mínima em serviços de saúde é feita considerando-se os valores empenhados;
- A metodologia de verificação do cumprimento dos novos mínimos calculados de acordo com o mandamento da PEC 241/2016 será a de despesas pagas.

Em função desses fatores, para o ano de 2017, o valor empenhado de 2016 será atualizado pelo IPCA e o resultado deste cálculo será o mínimo a ser aplicado, com a diferença de que em 2017 a análise do cumprimento da aplicação dos mínimos em saúde será feita com base nos valores pagos e não nos valores empenhados. Dessa forma, como os valores pagos são costumeiramente menores do que os valores empenhados, ocorrerá em 2017 um grande salto nas despesas de saúde simplesmente porque o novo critério de verificação será o do pagamento, enquanto a base de comparação será o valor empenhado em 2016, que por sua vez será, se a história for mantida, maior do que o valor pago no mesmo exercício de 2016.

O segundo efeito é de longo prazo. O mesmo efeito demográfico que beneficia a área de educação, porque diminui o número de estudantes em idade escolar, prejudica a previdência social, como visto, e a saúde. Com o envelhecimento da população e o aumento da expectativa de vida, aumenta significativamente a demanda por serviços de saúde. Soma-se a isso o surgimento ou o avanço de doenças caracterizadas pela urbanização, com notada ocupação desestruturada da periferia das cidades, e o avanço sobre as fronteiras naturais. Nesse sentido, a limitação do crescimento das despesas com saúde pela inflação, com o aumento real da demanda por esses serviços, pode gerar o efeito oposto ao da educação, ou seja, a redução do valor *per capita* no longo prazo.

Além dos efeitos já apontados, é preciso se tecer uma crítica ao modelo atual de vinculação de receitas às despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino e com ações de saúde. Tanto o art. 198, § 2º, I, da CF como o *caput* do art. 212 da Constituição determinam percentuais mínimos para aplicação nessas áreas como função das receitas ali especificadas em cada exercício.

Tal mecanismo estabelece sistemática pró-cíclica em relação à economia, sendo mais grave no caso da saúde do que na educação.

O modelo atual faz com que todas as vezes que a economia vai bem, obtendo taxas positivas de crescimento, com o conseqüente crescimento mais

que proporcional da arrecadação de receitas, aumentem os recursos destinados para educação e saúde, pois os mínimos a serem aplicados nessas áreas são dados como percentual das receitas. Por outro lado, em momentos como os atuais, de queda acentuada de arrecadação, diminuem proporcionalmente os recursos destinados à aplicação em saúde e educação.

Tal sistemática implica aumento das despesas com saúde e educação nos momentos de bonança, muitas vezes demandando gastos pouco eficazes e efetivos por parte dos gestores, principalmente no final do exercício, para cumprir os mínimos obrigatórios.

Por outro lado, nas situações de crise econômica, com queda da atividade econômica, caem as receitas públicas e com elas os valores disponíveis para serem aplicados em saúde e educação. No entanto, a maior parte das despesas com saúde e educação é de difícil compressão: unidades de saúde construídas precisam ser mantidas e profissionais contratados precisam ser pagos. Com a menor disponibilidade de recursos, os governos passam por dificuldade para cumprir essas obrigações, causando a piora dos serviços, atrasos de salários e de pagamentos de fornecedores de material didático e de material de saúde, por exemplo.

Além disso, em momentos de recessão econômica aumenta o desemprego e diminui a renda média do trabalhador, o que eleva a demanda pelos serviços públicos, principalmente de saúde. Porém, como já mostrado, é também neste momento que os recursos destinados a essa área diminuem, dado o caráter pró-cíclico dado pela vinculação da receita de impostos.

Em função de todo o exposto, conclui-se que o estabelecimento de uma regra de crescimento uniforme do mínimo a ser aplicado em saúde e educação gera o benefício da não compressão dos gastos em tempos de dificuldades econômicas, como os atuais, bem como ajuda evitar gastos não prioritários em momentos de bonança econômica. Se por um lado a metodologia da PEC 241/2016 impede o crescimento real das despesas aplicadas em saúde e educação, por outro impede também a sua queda real, em momentos de queda da receita pública.

Prova de que a vinculação à receita de impostos pode não ser a melhor solução para as despesas com saúde e educação reside no desempenho recente da arrecadação, que caiu 4,66% em 2015, frente a uma queda de 3,84% do PIB, o que implicou em apertos severos nos recursos destinados a esses setores, recursos esses que teriam sido maiores caso a regra proposta estivesse vigente já em 2015.

Aqui convém ainda ressaltar que as conclusões acima apontadas partem da realidade atual de desempenho fraco da economia e queda da arrecadação. Por isso, não fazem sentido as estimativas amplamente publicadas que comparam, para os últimos dez anos, a sistemática da PEC 241/2016 com a sistemática válida até o presente momento. Em verdade, a proposta em comento só faz sentido de agora em diante, e é injusto comparar o seu funcionamento pensado para o futuro com o que teria acontecido em 2005 e 2006, por exemplo, caso ela fosse vigente. Os tempos de expansão econômica e forte aumento da arrecadação se foram, e frente à realidade de aperto econômico e diminuição das fontes de financiamento do Estado Brasileiro, a proposta atual pode implicar até mesmo mais recursos para as áreas de saúde e educação do que a manutenção da regra atual. Sem contar que a estabilidade e o crescimento do país dependem da responsabilidade nas finanças estatais e da credibilidade das políticas fiscal e monetária.

Em relação às despesas com benefícios e programas sociais, bem como em relação aos investimentos, é possível imaginar que em um primeiro momento a PEC nº 241/2016 implique sua redução. De fato, pelo mecanismo engendrado, as despesas com saúde e educação crescerão pelo menos tanto quanto a inflação e, enquanto não for empreendida a reforma da Previdência, as despesas desta área crescerão mais que a inflação, o que implica que para manter a equação de crescimento global máximo das despesas primárias limitado pelo índice inflacionário será preciso que as outras despesas primárias cresçam menos que a inflação.

Nesse grupo de despesas primárias que devem crescer menos que o IPCA se encontram as despesas com pessoal, os investimentos e os programas sociais. Num primeiro momento, as despesas com pessoal são de difícil redução, pois são obrigatórias e tendem a se reduzir gradualmente quando se conjugarem vacâncias decorrentes de aposentadorias e mortes com a não contratação de pessoal, bem como evitando-se aumentos reais nas remunerações dos servidores.

Logo, como as despesas com pagamento de pessoal demoram a responder às estratégias para sua redução, num primeiro momento, pode ser que o Governo se valha da contenção dos investimentos e dos programas sociais para atender ao limite que a PEC 241/2016 pretende estabelecer para as despesas primárias. No entanto, essa solução não parece interessante, pois o retrocesso nos ganhos sociais observados nos últimos vinte anos e a contenção dos investimentos são prejudiciais à recuperação econômica. No primeiro caso, porque se retrai a demanda, principalmente por bens de consumo duráveis e não duráveis. No segundo, por seus efeitos negativos sobre a infraestrutura, encarecendo a produção nacional impactando a oferta e causando aumentos de preço.

Como já mencionado acima, a opção mais indicada e viável para evitar que ocorram cortes indesejados em despesas primárias essenciais é a realização da reforma previdenciária. Em verdade, a PEC 241/2016 por si só constitui elemento importante do processo de recuperação fiscal do Brasil, mas sozinha não será eficaz em reconduzir os níveis de dívida pública e de juros para patamares aceitáveis e desejáveis. Será preciso comprometimento e empenho do governo para empreender as demais reformas necessárias, aqui destacada a reforma previdenciária, mas também pode-se citar uma reforma tributária que venha simplificar o Sistema Tributário Nacional, evitar a elisão e a evasão fiscal, coibir a guerra fiscal e tornar o sistema mais justo e progressivo.

Considerando-se a disposição futura do Governo Federal para levar a cabo as demais reformas necessárias, a conclusão deste estudo é que a aprovação da PEC nº 241/2016 é necessária para a retomada do controle das

Finanças Estatais, porém não será suficiente para sozinha resolver todos os problemas deste campo.

10338_2016