



VOTO EM SEPARADO

VOTO APRESENTADO NA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE A PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO nº 55, de 2016 - PEC DO TETO DOS GASTOS PÚBLICOS.



SF/16462.70244-06

Senador: **RANDOLFE RODRIGUES**

1. JUSTIFICAÇÃO

A ocorrência de déficits orçamentários prolongados e persistentes só podem ser suportados por países que possuem fontes de financiamento com custos baixos. Hoje, países como Estados Unidos e Japão praticam juros negativos e mesmo os países líderes europeus, que enfrentam período de crise econômica, praticam juros muito baixos, ligeiramente positivos.

Não é o caso do Brasil, que ainda convive com taxas de juros elevadas, tornando o financiamento da dívida pública uma das mais caras do mundo. Não tivemos a capacidade e nem a vontade política necessária para equacionar nossa dívida mobiliária durante o longo período de equilíbrio orçamentário, o que poderia ter favorecido a manutenção de baixas taxas de juros de forma estruturada.

Quando o ciclo econômico se inverteu e o governo passou a praticar uma política fiscal menos rígida, concedendo benefícios setoriais de



caráter tributário e creditício e ampliando políticas públicas, a pressão sobre a dívida pública ficou evidente. A presidente Dilma iniciou seu primeiro mandato com uma dívida bruta de cerca de R\$ 2 trilhões, que representava 55% do PIB. Chegou ao final do primeiro ano do segundo mandato com a dívida alcançando valor próximo ao dobro (R\$ 3,93 trilhões), o que representa um acréscimo de 11 % em relação ao PIB.

Não se trata de dívida proporcionalmente tão elevada, mas as baixas taxas de poupança na economia, alta concentração de renda e dependência em relação ao mercado financeiro impulsionou taxas de juros elevadas, hoje as mais altas do mundo.

Nessas condições, o financiamento de déficits orçamentários torna-se perverso e deve ser evitado para que os recursos públicos não sejam drenados pelo mercado financeiro. Isso porque nada melhor para o rentista do que o devedor que não consegue pagar sua dívida e tem que voltar todo mês para pedir mais dinheiro.

No entanto, a proposta apresentada pela PEC 55 de 2016, cujo texto se debate nesta Comissão de Constituição e Justiça, toca no problema real, o déficit público, de um modo enviesado e draconiano, como se passará a expor.

1.1. O Congelamento da Democracia

Nas democracias maduras, o controle dos gastos públicos é feito através da lei orçamentária, sem necessidade de regras adicionais. É o embate democrático com base no convencimento da sociedade sobre as





diferentes visões políticas, sociais e econômicas que estabelece o montante a ser arrecadado e gasto e as formas de alocação dos recursos públicos.

No Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal já estabelece limites que reforçam as leis orçamentárias – LDO, LOA e PPA, em que a meta fiscal é determinada pelo Poder Legislativo através da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Ao longo dos últimos 5 anos, o calendário eleitoral interferiu largamente nas decisões de política econômica, o que resultou em desorganização das finanças públicas, pressão inflacionária e queda do investimento privado.

Quando isso acontece, o sufrágio universal é uma arma poderosa de escolha e de correção de rumos, apesar das graves deficiências do nosso sistema político e da incipiência das ferramentas de democracia direta.

Portanto, o processo democrático deveria ser suficiente para que as decisões sobre alocação de recursos públicos resultassem em maior bem-estar e redução das desigualdades sociais sem comprometer o equilíbrio fiscal e as consequências econômicas adversas que possam gerar.

A PEC 55/2016, porém, congela o processo democrático e reduz as opções de escolha da sociedade. Parte do princípio que a sociedade é imatura para tomar as melhores decisões sobre os rumos que o País deve seguir, por temer, aparentemente, que os discursos populistas possam prevalecer sobre o que consideram a única alternativa a ser seguida.





Neste aspecto, é inapropriada a via proposta, por Emenda à Constituição, para definição de política fiscal, orçamentária, econômica em geral. Todos esses elementos fazem parte de programas de governo, de plataformas que a sociedade escolhe livremente ao eleger seus governantes para cumprirem seus mandatos.

Dentre os países do mundo que adotam medidas legais de restrição de endividamento e de crescimento de gastos, nenhum deles alterou a sua constituição para impor restrições tão draconianas, por prazo de 20 anos, como é a proposta em tela. Até a possibilidade de revisão, após 10 anos, é excessiva e interfere diretamente na democracia representativa, ao superar em muito o período de mandato do presidente atual.

1.2. O impacto dos limites globais sobre o resultado primário

A PEC apresenta um aspecto positivo ao propor regras que atenuam o efeito recessivo, uma vez que preserva o valor real de despesas orçamentárias mesmo quando há redução de receita decorrente da queda da atividade econômica. A recuperação à condição de equilíbrio se dá de forma gradativa, limitando o teto de gastos mesmo com a recuperação da capacidade contributiva.

No entanto, o Governo colocou uma Meta Fiscal para 2016 extremamente alta, de R\$ 170 bilhões, criando um colchão de gastos que joga todo o esforço de ajuste para o próximo governo. Desse modo, a aplicação das regras propostas levará à eliminação do déficit fiscal apenas em 2019, na melhor das hipóteses, ou seja, com taxas de crescimento do PIB





de pelo menos 3,5% em 2018. Em condições mais conservadoras, de crescimento de 2% a.a., o equilíbrio só será alcançado em 2023.

Por outro lado, uma vez atingido o equilíbrio, o crescimento econômico resultará em superávits crescentes que pode frear o potencial de crescimento e de geração de renda e emprego.

Estimando-se um crescimento médio de 2,5% ao ano nesse período, as despesas da União passariam dos atuais 20% do PIB para 15,62% em dez anos e para 12,21% do PIB em 2036 (se a regra não for alterada), comprometendo seriamente o atendimento das necessidades de investimento nas áreas sociais e o objetivo de redução das desigualdades.

Nos últimos 10 anos, em nenhum ano os gastos primários ficaram abaixo de 16%, chegando a 16,2% em 2008. A partir de 2011, esse percentual saltou de 16,8% para 19,6% em 2015, com saltos acentuados em 2014 (0,9% do PIB) e 2015 (1,4% do PIB).

A PEC não apenas repõe os gastos primários a níveis anteriores ao processo de descontrole orçamentário. Vai além. O que está sendo decidido nesse momento é uma mudança estrutural do setor público, que produzirá consequências que não estão sendo colocadas no debate.

A redução das despesas da União poderá significar o progressivo afastamento do Estado de sua função distributiva, através de investimentos em políticas sociais, ou da sua capacidade de promover investimentos em infraestrutura pública, como saneamento, mobilidade e moradia, entre outros, caso o excesso de arrecadação seja direcionado à amortização da dívida pública ou se reverta em redução da carga fiscal.





A PEC também abriria espaço fiscal para a redistribuição tributária entre os entes federados, o que implicaria em substancial alteração do Pacto Federativo. São questões estruturais que podem até ser vistas como desejáveis (a redução da dívida, da carga fiscal ou a redistribuição tributária), mas é preciso deixar claro que vão além do simples controle de gastos, exigem o aprofundamento da discussão com a sociedade e têm repercussão sobre a capacidade do Estado em dar respostas às demandas sociais em áreas prioritárias, o que não está acontecendo.

1.3. O congelamento dos recursos para a saúde e educação

A PEC não preserva os recursos hoje vinculados constitucionalmente à Saúde e Educação. Os gastos nesses setores essenciais ao País e à população em geral estarão submetidos ao limite global de gastos e disputará recursos com todas as demais necessidades de investimento da União.

Os pisos de gastos hoje estabelecidos, de 15% da receita corrente líquida para a saúde e de 18% da receita de impostos para a educação, serão substituídos a partir de 2018 pelo valor gasto em 2017 corrigido pelo IPCA.

A proposta sinaliza que não há mais necessidade de priorizar esses setores, apesar da precariedade dos serviços de saúde oferecidos à sociedade e a evidente deficiência do nosso sistema educacional, que não se mostra apto a oferecer uma educação de qualidade, formadora de cidadãos comprometidos com uma vida social solidária, motivados e preparados para os desafios de uma sociedade que demanda cada vez mais informação e conhecimento.





As melhorias necessárias nessas áreas demandarão novos investimentos, à exemplo da Medida Provisória recém editada pelo Governo que reestrutura o ensino médio. A MP prevê que nos próximos 10 anos 50% das matrículas em 50% dos estabelecimentos de ensino médio deverão oferecer jornada escolar de 7 horas diárias e implantação universal em 20 anos, exatamente os prazos de vigência do Novo Regime Fiscal. Segundo o Secretário de Educação do Estado do Rio de Janeiro, Wagner Victor, o Estado teria que construir 19 unidades escolares anualmente nos próximos 20 anos¹.

Situação similar encontramos na saúde, onde os recursos alocados no setor pela União, Estados e Municípios são evidentemente insuficientes para responder pela demanda da população. O substitutivo aprovado pela Comissão Especial atenuou o impacto restritivo dos limites estabelecidos no texto original ao antecipar para 2017 o piso de gastos da União de 15% das receitas líquidas, que só seria alcançado em 2020. No entanto, enfrentamos uma conjuntura de baixa arrecadação, o que implica que o montante das receitas líquidas está deprimido. A partir de 2018 esse piso passará a ser corrigido pela inflação e deixará de incorporar a esperada recuperação da capacidade de arrecadação.

Sempre há a possibilidade (e necessidade) de aperfeiçoamentos administrativos e institucionais que deem maior eficiência à estrutura de prestação desses serviços, mas é necessário que se apresente minimamente as políticas voltadas a esse objetivo. Há riscos evidentes nessa estratégia de

¹ Disponível em < <http://opinio.estadao.com.br/noticias/geral,reforma-do-ensino-medio-demanda-outra-reforma,10000081198> > Acesso em 07 de nov. de 2016.





estabelecer o limite na alocação de recursos para forçar a aprovação de reformas que julgam necessárias para o equilíbrio fiscal.

A previdência é um caso exemplar. Hoje as despesas com a Previdência Social representam em torno de 45% das despesas primárias da União, e deverão continuar crescendo. Seria necessário um corte brutal dos direitos previdenciários para impedir esse crescimento, num momento em que a inflação e o desemprego já castigam as camadas mais vulneráveis da população. É um problema de extrema complexidade, cuja avaliação pelo Congresso deveria anteceder qualquer outra decisão.

Nessa conjuntura, dificilmente haveria possibilidade de alocação de recursos nas áreas de educação e saúde acima do piso estabelecido, pois a redução dos gastos nas outras áreas não permitirá. As demais áreas sofrerão dupla pressão, pois haverá redução percentual em relação às despesas primárias da União, e estas serão menores em relação ao PIB. Os recursos destinados à educação e saúde continuará a representar cerca de 16% das despesas primárias da União, mas será significativamente reduzida sua participação no PIB.

Outra despesa que poderá crescer é o serviço da dívida pública. Segundo as estimativas do FMI, a dívida pública bruta deverá crescer até 92% do PIB em 2021, mesmo considerando maior controle dos gastos públicos. Mesmo que haja uma progressiva redução das taxas básicas de juros (promessa nunca cumprida, inclusive por governos que colocaram esse objetivo como prioritário), as despesas com o serviço da dívida deverão ainda crescer, mesmo que não pressione as demais despesas pois não interfere no resultado primário.





1.4. A ausência de um modelo de desenvolvimento

O governo parece ter uma visão exclusivamente fiscal e não sabemos em nome de que projeto de País estamos fazendo esse esforço. Nenhum ajuste terá legitimidade se não estiver vinculado a um horizonte realista e promissor que aponte para mudanças no modelo de desenvolvimento e para a redução de desigualdades, agora em bases robustas.

Nenhum ajuste conquistará o apoio do conjunto da sociedade se não proteger os segmentos sociais de menor renda e representar a etapa preparatória de um modelo de desenvolvimento efetivamente sustentável, em que o aumento na renda de famílias mais pobres seja acompanhado por investimentos capazes de oferecer bens e serviços públicos e coletivos sem os quais não se pode falar em desenvolvimento.

O governo não apresenta um projeto ao País capaz de dar respostas, mesmo que tímidas, a questões cruciais como segurança com respeito aos direitos humanos, saneamento, mobilidade, acesso às melhores oportunidades de vida, soberania e segurança alimentar e nutricional, proteção e uso sustentável dos recursos naturais e o aperfeiçoamento das instituições democráticas para garantir direitos de cidadania aos segmentos mais vulneráveis da população.

O principal desafio econômico do Brasil de hoje não é apenas a volta do crescimento. É que se desenhe um rumo para este crescimento.





1.5. O que fazer?

O primeiro ponto é o reconhecimento da gravidade do momento. A situação das finanças públicas exige uma avaliação aprofundada dos gastos públicos, impondo maior seletividade na alocação de recursos e maior eficiência nos gastos públicos, segundo critérios transparentes e pactuados com a sociedade:

a) Priorizar a proteção dos segmentos sociais mais vulneráveis

A metade mais pobre da população brasileira detém apenas 10% do PIB. No entanto, as políticas públicas, seja na educação, saúde, saneamento e outras políticas públicas, têm enorme dificuldade de chegar efetivamente a esses segmentos, principalmente a camada dos 20% mais pobres.

Com o aumento da inflação e do desemprego, essa parcela da população tende a aumentar em número de famílias e em necessidade de atendimento. Por isso precisam ter prioridade, o que significa políticas públicas desenhadas para alcançar os segmentos mais vulneráveis com maior eficiência.

b) Mudar a proposta

Nos primeiros dez anos, os gastos primários federais estarão limitados pelo valor gasto em 2016, reajustado pelo IPCA, independente da conjuntura econômica e da capacidade de recuperação fiscal da União. Em uma situação de retomada de crescimento e de recuperação do equilíbrio





fiscal, não há motivos para não incorporar o aumento do PIB e, portanto, os ganhos de arrecadação, às políticas sociais, ao menos parcialmente.

Uma proposta viável seria a apresentação, por Projeto de Lei, de estabelecimento de um teto de gastos que se referenciasse no crescimento do PIB sempre que houver superávit orçamentário no exercício anterior, ajustado pela inflação.

c) Avançar nas reformas

As desigualdades sociais não podem ser combatidas apenas do lado dos gastos. Nosso sistema tributário é regressivo e injusto. A situação fiscal impede a redução da carga tributária, mas essa já é elevada e impede, também, que o déficit fiscal seja reduzido com o aumento ou criação de impostos. No entanto, a maior tributação da renda e patrimônio dos segmentos de maior renda permitiria a redução dos impostos indiretos que penalizam os mais pobres. As demais reformas, como previdência e trabalhista não podem prosseguir sem que se resguardem esses mesmos princípios de proteção aos segmentos mais vulneráveis.



SF/16462.70244-06



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

2. VOTO

Dessa forma, somos pela **rejeição** da matéria.

Sala da Comissão,

Senador Randolfe Rodrigues (REDE-AP)



SF/16462.70244-06