

Por que revogar a Emenda Constitucional 95¹?

A Emenda Constitucional 95 foi encaminhada, pelo Poder Executivo, em 16 de junho de 2016 ao Congresso Nacional (CN) e foi promulgada em 15 de dezembro de 2016, pretendendo estabelecer um novo regime fiscal, com o objetivo de impor limites ao crescimento da despesa primária² da União no longo prazo. Num curto espaço de tempo e sem o debate necessário, revestido de argumentos técnicos, mas com uma lógica ideológica clara, deu-se início então a uma séria alteração no modelo de Estado promovendo um verdadeiro desmonte estatal, com impactos profundos na execução das políticas públicas.

O ajuste nas contas públicas com foco nas despesas primárias, principalmente as vinculadas a receitas, foi sinalizado inicialmente com alteração da Lei de Diretrizes Orçamentárias em maio de 2016 para incluir a nova meta fiscal da União com déficit de R\$ 170,5 bilhões, ou seja, antes do envio da então Proposta de Emenda Constitucional (PEC 241) ao Congresso Nacional. Considerando os cenários mais pessimistas no que diz respeito às frustrações de receitas e aumento de despesas. Em diversas declarações à imprensa, o então ministro da fazenda, afirmava que o problema da despesa pública é estrutural, em razão, principalmente, das despesas obrigatórias definidas na Constituição Federal (CF) e que, portanto, para controlá-las, seria necessário reformar a CF/88.

No entanto, no ajuste aprovado por meio de emenda constitucional, as despesas financeiras - pagamento de juros e amortização da dívida pública - que consomem aproximadamente 45% do orçamento geral da União³, foram desconsideradas pela equipe econômica. E as despesas que de alguma forma têm impacto sobre a vida do trabalhador, como, por exemplo, as relacionadas à previdência e assistência social e aos sistemas de saúde e de educação públicos é que acabam servindo de margem para a nova política fiscal.

A Emenda Constitucional 95

A Emenda Constitucional (EC) 95 institui o chamado Novo Regime Fiscal (NRF), e fixa, para cada ano, limites individualizados para a despesa primária total do poder Executivo, do Judiciário e seus órgãos, do Legislativo, inclusive o Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministério Público da União (MPU) e a Defensoria Pública da União (DPU), incluindo entidades da administração pública federal direta e indireta, os fundos e as fundações instituídos e mantidos pelo poder público e as empresas estatais dependentes – ainda que os poderes/órgãos tenham garantia constitucional de autonomia administrativa e financeira.

¹ Elaborado pela Subseção do DIEESE na Condsef para o FONASEFE – Fórum das Entidades Sindicais Nacionais de Servidores Públicos, a partir da Nota Técnica Dieese nº 161.

² Também conhecida como despesa não financeira, corresponde ao conjunto de gastos que possibilita a oferta de serviços públicos à sociedade, deduzidas as despesas financeiras. São exemplos os gastos com pessoal, custeio e investimento. Pode ser de natureza obrigatória ou discricionária.

³ Conforme metodologia elaborada pela Auditoria Cidadã da Dívida.

Na regra prevista, a partir de 2017, a despesa primária fica limitada ao valor referente ao período imediatamente anterior, corrigida pela variação do IPCA- IBGE, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. Isso significa que a despesa primária, como um todo, ficará congelada por 20 anos no mesmo patamar real de 2016.

A EC 95 altera também a vinculação entre receitas e despesas públicas, afetando a área social da ação estatal. Os limites mínimos definidos para aplicação nas áreas de saúde e educação, que possuem seus recursos vinculados por determinações constitucionais⁴, também serão corrigidos da mesma forma, ou seja, terão que se enquadrar no limite total de gastos corrigidos pelo IPCA do período. Para isso, foi revogado o artigo 2º da Emenda Constitucional nº 86 de 17/03/2015, que estabelecia a progressividade nos gastos mínimos com a área da Saúde em percentuais da Receita Corrente Líquida.

O NRF terá duração de 20 anos, contados a partir de 2017, e prevê a possibilidade de alteração, pelo Executivo, no método de correção dos limites somente a partir do décimo exercício de vigência. Ou seja, não será possível qualquer alteração na regra de definição dos limites fixados para despesa pública antes disso. A EC 95 confirma a opção do governo em exercício em priorizar o ajuste fiscal pela ótica da despesa primária. Mesmo em caso de recuperação da arrecadação, com possível retorno de aumentos reais da receita como se verificou ao longo de vários anos na última década, qual deverá ser o destino do superávit? Seria utilizado na amortização da dívida pública ou na redução de impostos?

É importante perceber que, mesmo garantindo a manutenção dos aumentos reais que foram implementados entre 2003 e 2015 nas despesas com educação e saúde⁵, as pressões por mais e melhores serviços públicos tendem a se intensificar. Essa pressão deve aumentar seja por questões demográficas, como o crescimento e o envelhecimento da população, ou pelo constante aumento das demandas sociais. Além disso, considerando a grande carência da sociedade brasileira por serviços públicos, o congelamento real das despesas primárias por um período de 20 anos poderá comprometer ou até mesmo não assegurar a todos o atendimento mínimo desses serviços.

A Emenda estabelece ainda sanções aos órgãos ou poderes que descumprirem o limite estabelecido para as despesas, como por exemplo, a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de servidores públicos, inclusive a revisão geral anual prevista na Constituição Federal; criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

⁴ O artigo 198 da Constituição Federal determina um percentual mínimo de aplicação de recursos com ações e serviços públicos de saúde, que corresponde a 15% da receita corrente líquida, no caso da União. No caso dos estados e municípios, situam-se em 12% e 15% do produto da arrecadação dos impostos, respectivamente. Já o artigo 212, determina que os gastos mínimos com a manutenção e desenvolvimento do ensino devem ser de 18% da receita de impostos, no caso da União e de 25% da receita de impostos e transferências para estados e municípios.

⁵ Nota Técnica DIEESE nº 161 **PEC nº 241/2016: o novo regime fiscal e seus possíveis impactos.**

alterar a estrutura de carreira que implique aumento de despesa; admitir ou contratar pessoal, a qualquer título; e realizar concurso público. São exceções os reajustes derivados de sentença judicial ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor da EC 95; e reposição de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos.

No caso do poder Executivo, além dos impedimentos já descritos, adicionalmente, a despesa nominal com subsídios e subvenções econômicas não poderá superar aquela realizada no exercício anterior; sendo vedada a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita. Ainda que haja penalizações relativas aos subsídios e subvenções, a principal repercussão de um eventual descumprimento, inclusive pelos demais poderes, recairá sobre os servidores públicos e a estrutura de pessoal da administração direta e indireta.

Não são incluídas no limite estabelecido pela regra as transferências constitucionais para os estados, o Distrito Federal e/ou municípios; o crédito extraordinário para atender a despesas imprevisíveis e urgentes; as despesas com a realização de eleições pela Justiça Eleitoral; outras transferências obrigatórias derivadas de lei que sejam apuradas em função de receitas vinculadas; e despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

Argumentação do ajuste

A linha básica de argumentação dos defensores da austeridade fiscal fundamenta-se na avaliação de que houve crescimento descontrolado da despesa primária, em ritmo maior do que o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), o que tornaria sua trajetória de expansão insustentável no longo prazo.

De fato, nos últimos 18 anos, até 2015, a despesa primária teve incrementos superiores aos dos preços medidos pelo IPCA-IBGE, e ao PIB. No entanto, essa expansão das despesas não esteve, nesse prazo longo, descolada dos aumentos das receitas primárias do governo. A Tabela 1 mostra o comportamento da despesa primária diante de alguns indicadores: inflação (IPCA – IBGE), Receita Total e o PIB.

TABELA 1
Evolução Despesa Primária, IPCA, Receita Total e PIB (valores nominais)
Brasil – 1998 a 2015

Ano	Despesa Total	IPCA - IBGE	Despesa x IPCA	Receita Total	Despesa x Receita	PIB	Despesa x PIB
1998	11,9%	1,7%	10,1%	15,4%	-3,0%	5,3%	6,3%
1999	6,7%	8,9%	-2,1%	14,1%	-6,5%	8,5%	-1,7%
2000	11,8%	6,0%	5,5%	12,3%	-0,4%	10,2%	1,4%
2001	15,9%	7,7%	7,7%	15,1%	0,8%	9,7%	5,7%
2002	15,0%	12,5%	2,2%	18,3%	-2,8%	13,2%	1,6%
2003	10,0%	9,3%	0,6%	11,3%	-1,1%	15,4%	-4,7%
2004	17,5%	7,6%	9,2%	17,7%	-0,1%	14,0%	3,1%
2005	16,1%	5,7%	9,9%	16,4%	-0,2%	10,9%	4,7%
2006	13,8%	3,1%	10,3%	11,3%	2,2%	11,0%	2,5%
2007	13,6%	4,5%	8,8%	13,9%	-0,2%	12,9%	0,7%
2008	9,5%	5,9%	3,4%	15,7%	-5,3%	14,3%	-4,2%
2009	14,8%	4,3%	10,1%	3,1%	11,3%	7,2%	7,1%
2010	22,2%	5,9%	15,3%	24,4%	-1,8%	16,6%	4,8%
2011	3,8%	6,5%	-2,6%	7,6%	-3,5%	12,6%	-7,8%
2012	11,1%	5,8%	4,9%	7,2%	3,6%	9,9%	1,1%
2013	13,0%	5,9%	6,7%	11,2%	1,6%	10,6%	2,2%
2014	13,1%	6,4%	6,3%	3,6%	9,1%	7,0%	5,7%
2015	11,6%	10,7%	0,8%	2,2%	9,2%	3,8%	7,5%
TOTAL	771,4%	213,2%	178,2%	684,7%	11,0%	520,1%	40,5%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - STN e IBGE.

Elaboração: Dieese.

Quando se analisa o comportamento da despesa em relação à inflação medida pelo IPCA-IBGE, nota-se que, em praticamente todo o período observado, a primeira teve variações superiores aos da última. Ou seja, apenas em 1999 e em 2011 não ocorreu aumento real das despesas primárias.

Já com relação ao comportamento das despesas frente ao comportamento das receitas, verifica-se maior compatibilidade entre os dois indicadores no período de 1998-2008 e 2010-2011. Em 2009, a variação da receita fica bem abaixo da variação da despesa devido aos reflexos da crise internacional de 2008 nas contas públicas nacionais e das medidas anticíclicas adotadas pelo governo federal. Após uma forte retomada do crescimento das receitas em 2010, verifica-se, a partir de 2012, o início de um período de quatro anos de comportamento mais débil das receitas, registrando um descompasso entre esses indicadores. Parece que está aí, nesse último período, a raiz do desequilíbrio fiscal recente.

A observação desses dados parece ir contra a ideia de que tem havido um descontrole das despesas, mas sim de que o problema fiscal está associado à estagnação econômica de 2014, seguida pela crise, e ao ajuste recessivo adotado em 2015. As despesas primárias, como se disse, tiveram um comportamento compatível com o aumento das receitas até 2012. Essas últimas aumentaram por efeito do ciclo de crescimento e da maior formalização

da economia, como se evidencia pela estabilidade da carga tributária como percentual do PIB na casa dos 33%⁷. Foi em 2014 e em 2015, sob efeito da crise internacional e da perda de dinamismo interno, aliado ao ajuste recessivo adotado a partir de 2015, que as receitas se deprimiram comprometendo o equilíbrio fiscal.

Ou seja, as despesas apresentaram deslocamento da variação da receita somente nos últimos quatro anos da série, iniciada em 1998 e finalizada em 2015. Assim, somente a partir de 2012, as contas públicas começaram a indicar desequilíbrios, em função da desaceleração da economia e da crise recessiva, com reflexos na queda da arrecadação de impostos.

Outros possíveis impactos da EC 95

Ao prever que as despesas do Governo Federal, independentemente do nível da atividade econômica, passem a ser reajustadas somente pela inflação do ano anterior, sua aprovação acaba tendo impacto significativo nas conquistas recentes dos trabalhadores.

Uma possível consequência das medidas previstas na EC poderá ser a revogação ou alteração da política de valorização do salário mínimo (SM). Implementada em 2007, e que deverá ser revista em 2019⁶. A valorização do SM foi responsável, em grande parte, pela dinâmica recente do mercado interno e pelo crescimento da renda média do trabalhador. A atual metodologia de reajuste do SM, baseada na reposição da inflação e na variação do PIB, está prevista em lei para vigorar até janeiro de 2019, podendo ser afetada com os novos limites propostos para os gastos públicos.

O piso de benefícios da seguridade social (previdência e benefícios assistenciais) e parte dos salários de servidores públicos, seguindo a regra de reajuste do mínimo, contribuirão para elevações das despesas em ritmo maior do que o permitido pela EC. Portanto, tais aumentos teriam que ser acomodados por reduções em outros gastos, o que encontraria dificuldades crescentes. Em consequência, pode-se ter uma pressão política pela revisão da regra de reajuste do SM, da desvinculação dos benefícios da seguridade social deste patamar básico ou outras mudanças nas regras de acesso e de valor dos benefícios previdenciários e assistenciais, principalmente na retomada, pelo Congresso Nacional, da PEC 287/2016 da Reforma da Previdência.

Outro impacto que deverá ser observado é o efeito direto no poder aquisitivo dos salários dos trabalhadores já que, atualmente, no caso dos servidores públicos, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) determina que os critérios de aumento dos gastos com pessoal se deem com base na Receita Corrente Líquida (RCL). Já no caso dos trabalhadores da iniciativa privada, além do impacto com a possível alteração na metodologia do reajuste do SM, os trabalhadores para quem ele é referência podem vir a ter seus ganhos reais comprometidos. Toda a população brasileira irá ser penalizada com a muito

⁶ Lei nº 13.152, de 29 de julho de 2015.

provável redução, em quantidade e qualidade, dos serviços públicos de saúde e educação.

A severidade da EC 95 ainda poderá forçar situações que causem um verdadeiro estrangulamento do funcionamento da máquina pública como, por exemplo, o debate que ocorreu recentemente durante a tramitação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) para o ano de 2019. O relator do Projeto, senador Dalirio Beber (PSDB-SC), chegou a propor que as despesas com custeio administrativo (que abrange gastos com pagamento de diárias, água, luz, telefone, etc.) de todos os poderes fossem reduzidas obrigatoriamente em 10%, comparativamente com o valor constante do orçamento de 2018. O dispositivo acabou sendo derrubado em Plenário já que o custeio vem sendo contingenciado constantemente para manter o limite de gastos por órgão.

A EC também tem impacto nos estados e no Distrito Federal (DF), que tentam renegociar suas dívidas com a União. A Lei Complementar 156/2016 (conversão do PLP 257/2016), e modificada pela Lei Complementar 159/2017, que estabelece a reestruturação e alongamento de dívidas dos estados e do DF. A lei prevê a limitação, aplicável nos dois exercícios subsequentes à assinatura do termo aditivo, do crescimento anual das despesas primárias correntes, exceto transferências constitucionais a Municípios e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, à variação da inflação, aferida anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA ou por outro que venha a substituí-lo, a ser observada pelos Estados e pelo Distrito Federal, cabendo-lhes adotar as necessárias providências para implementar as contrapartidas de curto prazo constantes do Acordo acima referido.

Outras medidas

O governo Temer também apoiou diversas outras medidas que convergem com a perspectiva de um Estado mais enxuto, que recua no provimento de direitos sociais e abrindo maior espaço para atuação da iniciativa privada. Algumas destas medidas foram as reformas regulatórias no setor de petróleo e gás, como a retirada da obrigatoriedade de participação da Petrobras nos investimentos do pré-sal⁷; aceleração das concessões para a iniciativa privada e retomada do processo de privatizações.

Por meio de uma Medida Provisória (MP 830/18), recentemente, o governo quer extinguir com Fundo Soberano (FSB), com o argumento de que os recursos serão destinados ao pagamento da Dívida Pública Federal (DPF), que reúne as dívidas interna e externa do governo federal. Em março, a DPF alcançou a cifra de R\$ 3,6 trilhões. Caberá à Secretaria do Tesouro Nacional adotar as medidas necessárias à extinção do fundo soberano. A medida será analisada por uma comissão mista no Congresso Nacional. O Fundo foi criado em 2008⁸ com o intuito de mitigar os efeitos dos ciclos econômicos no país a

⁷ Lei nº 13.365, de 29 de novembro de 2016.

⁸ Lei nº 11.887/08.

ser usada em investimentos e também como salvaguarda nos casos de crises internacionais. e conta com um patrimônio atual de aproximadamente R\$ 26,3 bilhões ao final de 2017.

Considerações finais

As medidas adotadas pelo atual governo com o objetivo de promover um ajuste nas contas públicas levam a uma redução relativa do papel do Estado como indutor do desenvolvimento no país. Caracterizam-se, portanto, como medidas de caráter neoliberal e trata-se, na verdade, de uma reforma significativa do Estado.

Segundo o governo, o aumento da despesa primária nos últimos anos, sem contrapartida por parte das receitas, torna necessárias mudanças que sinalizem a inversão desse quadro. Porém estas medidas consideram como variável de ajuste as despesas primárias, excetuando-se do ajuste o gasto com os juros da dívida. O governo atual também deixou de optar por mudanças na estrutura de arrecadação, seja via aumento de impostos ou por meio de uma reforma na estrutura tributária, que corrigisse o caráter regressivo da tributação brasileira.

A fixação de um limite de aumento das despesas primárias do setor público baseado na inflação passada por 20 anos (com possível revisão a partir do 10º ano de vigência) congela os atuais patamares reais de gastos correntes e investimentos por um período bastante longo. Tais gastos não poderão acompanhar a expansão da demanda por serviços públicos advinda do crescimento econômico e do simples aumento populacional. Além disso, como algumas despesas obrigatórias - como a Previdência Social e o regime de previdência do setor público - estarão sendo pressionadas pelo aumento do número de beneficiários, pode-se prever que a expansão de gastos em algumas funções irá implicar em redução de outras, para que o montante total se acomode dentro do limite. Enquanto isso, não há medidas concretas que apontem para a redução dos gastos com juros sobre a dívida pública, que continuam em níveis incomparáveis internacionalmente e incompatíveis com a situação de endividamento do Estado.

O que parece ficar evidente é que as medidas apresentadas seguem a linha de redução do papel do Estado. A limitação dos gastos públicos determinará, também, a limitação das funções do setor público enquanto fomentador de investimentos, provedor de direitos sociais fundamentais e garantidor de distribuição da renda.