

**LI A PEC n. 241/2016 (n. 55/2016 NO SENADO),
SUA EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS E ...**

Aldemario Araujo Castro
Advogado
Procurador da Fazenda Nacional
Professor da Universidade Católica de Brasília - UCB
Mestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília - UCB
Brasília, 3 de dezembro de 2016

Em relação à PEC n. 241/2016 (n. 55/2016 no Senado Federal), o Senhor Michel Temer, ocupante do posto de Presidente da República, afirmou em recente entrevista: "Eu vejo que muita gente não leu [a proposta]." (Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/11/05/nao-assumi-poder-para-perseguir-trabalhador-diz-temer-sobre-pec-241.htm>>).

Eu li: a) a proposta original; b) a exposição de motivos subscrita pelo banqueiro Henrique Meirelles; c) o substitutivo apresentado pelo relator na Câmara dos Deputados e d) cerca de 20 (vinte) textos sobre o assunto (contrários e favoráveis). Pesquisei uma série de dados sobre as contas públicas e algumas das principais variáveis econômicas, notadamente em sites de instituições oficiais (Banco Central, Tesouro Nacional, IBGE, Portal da Transparência, etc). Escrevi 5 (cinco) textos acerca da proposta apresentada pelo Governo Meirelles-Temer.

A conclusão desse esforço indica que a PEC n. 241/2016 (n. 55/2016 no Senado Federal) pretende realizar a maior mudança na ordem econômico-financeira brasileira desde a edição da Constituição de 1988. Trata-se de uma medida de arrocho seletivo. Ignora solenemente as possibilidades de aumento das receitas com justiça social e as várias despesas financeiras trilionárias. Atinge exclusivamente as despesas primárias (responsáveis direta e indiretamente pela manutenção e ampliação dos direitos sociais, incluídas a educação, saúde, aposentadorias, assistência social, habitação, transporte, segurança, etc).

Na sequência, serão destacados alguns dos principais aspectos relacionados com o debate em torno da PEC em questão.

I. O LIMITE DE GASTOS PROPOSTO É PARCIAL

A grande imprensa repete à exaustão que se trata de uma medida voltada para limitar o gasto público, evitando gastanças e desperdícios. As abordagens são genéricas. Diante da falta de detalhamento ou especificação, imagina-se a tentativa de implementar um limite total ou global para as despesas públicas.

Ocorre que o limite será parcial. Somente as despesas primárias serão submetidas, em conjunto, a um teto (valor máximo). O limite, nos próximos 20 (vinte) anos, corresponderá ao gasto do exercício anterior corrigido pela inflação verificada no período de um ano (art. 102 a ser inserido no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT).

As despesas primárias, não financeiras, são justamente aquelas responsáveis, direta ou indiretamente, pela manutenção e ampliação dos direitos sociais. Compreende: a) gastos previdenciários (aposentadorias, por exemplo); b) remunerações de servidores públicos ativos e inativos e c) despesas com educação, saúde, assistência social, moradia, segurança, esporte, cultura, pesquisa científica e tecnológica, política agrícola, reforma agrária, comunicação social, proteção do meio ambiente, entre outros.

II. AS DESPESAS FINANCEIRAS NÃO SERÃO LIMITADAS

A PEC n. 241/2016 (n. 55/2016 no Senado) estabelece um limite para as despesas primárias (direta e indiretamente relacionadas com os direitos sociais). As despesas financeiras não são limitadas, sequer mencionadas, pela PEC

em questão.

Essas despesas financeiras correspondem basicamente ao pagamento de juros e amortizações da dívida pública existente. Em 2015, alcançaram 387 bilhões de reais segundo dados governamentais (desconsiderada a rolagem) e 962 bilhões de reais segundo levantamento da Auditoria Cidadã da Dívida. Importa destacar que essa importante organização da sociedade civil identificou, com clara violação da “regra de ouro” (art. 167, inciso III, da Constituição), uma redução na contabilização oficial do pagamento de juros (parte deles são registrados como amortização/refinanciamento).

Os mecanismos monetários e cambiais responsáveis pelo vertiginoso aumento da dívida pública e de seu serviço foram “esquecidos” pelas autoridades governamentais e, por via de consequência, pela PEC em tela. Nenhuma palavra, nenhum controle, nenhum limite para: a) a fixação da taxa de juros SELIC; b) o nível e administração das reservas monetárias internacionais; c) o tamanho da base monetária; d) a realização de operações compromissadas (segundo dados do BACEN, representavam R\$ 1,11 trilhões da dívida pública em agosto de 2016) e todas as formas de “ajuste de liquidez”; e) o câmbio; f) o fluxo de capitais e g) as operações de swap cambial (calcula-se em quase R\$ 170 bilhões os prejuízos nesse campo nos últimos meses).

Como bem registrou Antônio Augusto de Queiroz, o Toninho do DIAP: “a primeira consequência [da PEC n. 241/2016 transformada em norma constitucional] será a limitação ou o direcionamento do papel do Estado apenas para garantir o direito de propriedade, assegurar o cumprimento de acordos e honrar os compromissos com os credores das dívidas interna e externa” (<<http://www.diap.org.br/index.php/noticias/artigos/26284-a-pec-241-e-o-papel-do-estado-brasileiro>>).

III. COMPLETA DESCONSIDERAÇÃO DO AUMENTO DAS RECEITAS DE FORMA SOCIALMENTE JUSTA

Os interesses subjacentes à PEC n. 241/2016 (n. 55/2016 no Senado Federal) interditam uma reorganização socialmente solidária das contas públicas envolvendo o "lado" das receitas. Todas as atenções e energias estão voltadas para limitar as despesas primárias (direta e indiretamente relacionadas com a manutenção e ampliação de direitos sociais). Já as despesas financeiras permanecem livres (sem limites) na PEC n. 241/2016 (n. 55/2016 no Senado Federal). Não custa lembrar, na mesma linha, a não aprovação, até hoje, do limite global para o montante da dívida consolidada da União (Projeto de Resolução do Senado n. 84/2007).

No campo das receitas públicas, não se apresenta nada, uma linha sequer, em torno:

a) de uma reforma tributária justa com a devida oneração do capital, da propriedade e dos ganhos financeiros. Deveriam ser considerados, entre outros: a.1) a tributação da distribuição de lucros e dividendos; a.2) a adequada progressividade do imposto de renda e a.3) a instituição inteligente do imposto sobre grandes fortunas;

b) da supressão de benefícios fiscais inaceitáveis (segundo notícia da Folha de S. Paulo, "as desonerações de tributos concedidas pelo governo da presidente Dilma desde 2011 somarão cerca de R\$ 458 bilhões em 2018");

c) do combate sério e conseqüente à sonegação tributária (estimada em R\$ 500 bilhões anuais);

d) do incremento da recuperação da Dívida Ativa da União e de suas autarquias (calculada em mais de R\$ 1,5 trilhão), por intermédio do adequado aparelhamento dos órgãos públicos envolvidos, notadamente a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e a Procuradoria-Geral Federal.

Com efeito, a proposta de ajuste fiscal seletiva e em elevadíssimo grau, representada pela PEC n. 214/2016 (n. 55/2016 no Senado

Federal), reduz, de maneira equivocada, a análise e enfrentamento da situação das contas públicas. Somente a vertente fiscal da política econômica é considerada (e, mesmo assim, para impor limites às despesas primárias). Convenientemente, para os interesses das elites socioeconômicas no comando do governo e dos grandes meios de comunicação, são “esquecidas” ponderações e medidas nos campos das políticas monetária e cambial e na seara das receitas públicas (os verdadeiros responsáveis por trilionários impactos negativos nas contas públicas).

A conclusão é inexorável. A PEC n. 241/2016 (n. 55/2016 no Senado Federal) consiste numa tentativa de arrocho fiscal seletivo (contra os direitos sociais). A fórmula adotada, pelas magnitudes da contenção e do tempo de aplicação, não encontra precedentes na história do Brasil e não tem paralelo em nenhum lugar do mundo. Infelizmente, são muitos os espíritos de boa-fé ludibriados pela conversa rasteira, tomando as finanças pessoais ou domésticas como exemplos, da “imperiosa” necessidade de reduzir gastos públicos de caráter social, direta ou indiretamente.

IV. A NATUREZA DO LIMITE A SER IMPOSTO ÀS DESPESAS PRIMÁRIAS E SUAS PERVERSAS CONSEQUÊNCIAS

A PEC n. 241/2016 (n. 55/2016 no Senado Federal) estabelece, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias dos Poderes da República no plano federal, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União. Os limites em questão equivalem a despesa paga no exercício anterior corrigida pela infração anual.

O primeiro aspecto a ser destacado consiste no fato do congelamento das despesas primárias (liberadas as financeiras, sem qualquer espécie de limite) partir do baixo patamar de dispêndios do ano de 2016 (momento de forte contração das despesas públicas).

Por outro lado, por um lapso de tempo longo (vinte anos) os

gastos públicos não acompanharão a expansão da demanda pelos principais serviços públicos decorrente do crescimento da atividade econômica e mesmo do aumento da população.

No caso específico da Previdência Social, pelo porte das despesas envolvidas, não será viável contemplar as inexoráveis expansões advindas do aumento do número de beneficiários com reduções bilionárias de gastos em outras áreas sociais. A alternativa factível, já delineada na próxima reforma a ser encaminhada ao Congresso Nacional, consiste na adoção de uma série de providências de contenção das despesas nessa seara, tais como: a) redutores de valor; b) criação de contribuição incidente sobre aposentadorias e pensões; c) desvinculação entre o reajuste do piso e o salário mínimo; d) aumento das contribuições já existentes e e) aumento do tempo de permanência em atividade.

No tocante aos gastos com educação e saúde, a exposição de motivos da PEC n. 241/2016 (n. 55/2016 no Senado Federal) caracteriza-se como uma verdadeira “confissão de culpa”. Afirma o Senhor Meirelles, subscritor do documento: *“Um desafio que se precisa enfrentar é que, para sair do viés procíclico da despesa pública, é essencial alterarmos a regra de fixação do gasto mínimo em algumas áreas. Isso porque a Constituição estabelece que as despesas com saúde e educação devem ter um piso, fixado como proporção da receita fiscal. É preciso alterar esse sistema ...”*. Não parece fazer o menor sentido a supressão de uma regra fixadora de despesas mínimas se o objetivo da medida não for justamente trabalhar com patamares menores que os vigentes.

Na mesma linha da ponderação anterior está o disposto no art. 2º da PEC n. 241/2016 (n. 55/2016 no Senado Federal). O referido dispositivo, tal como conformado na Câmara dos Deputados, revoga o art. 2º da Emenda Constitucional n. 86/2015. Essa emenda, aprovada pelo Congresso Nacional no ano passado, obriga a aplicação de recursos progressivamente maiores para a saúde tomando como base a receita corrente líquida. Qual o objetivo de afastar essa definição? Obviamente, não é o aumento dos gastos com a saúde. Afinal, para esse fim bastava elaborar uma lei orçamentária com fixação de despesas para a saúde

além do mínimo estabelecido na Emenda Constitucional.

Outro aspecto digno de nota está inscrito no art. 214, inciso VI, da Constituição, por força da Emenda Constitucional n. 59/2009. Ali foi consagrado que o Plano Nacional de Educação (PNE) estabelecerá meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (a riqueza produzida no País). A Lei n. 13.005, de 2014, por sua vez, fixou a Meta 20 do PNE no sentido de ampliar o investimento público em educação pública para, no mínimo, 7% do PIB no quinto ano de vigência da lei, e, ao menos, 10% do PIB ao final de dez anos de vigência do diploma legal. Essas definições estarão superadas pela PEC n. 241/2016 (n. 55/2016 no Senado Federal) transformada em norma constitucional. A ameaça ao adequado financiamento da educação, assim como da saúde, não se enquadra em nenhuma espécie de delírio ou incompreensão da proposição encaminhada para o Congresso Nacional.

Como foi dito anteriormente, nos últimos quinze anos, pelo menos, os superávits primários foram observados ano após ano, salvo nos exercícios de 2014, 2015 e 2016. Se, no futuro, mas dentro do prazo de validade da PEC n. 241/2016 (55/2016, no Senado Federal), transformada em norma constitucional, forem verificados aumentos reais de arrecadação, alimentadores de novos superávits primários, esses recursos não poderão ser utilizados para elevar o conjunto dos gastos sociais para patamar mais adequado e de interesse da grande maioria da população. O destino desses valores, como bem explicita a exposição de motivos da medida, será o aumento das despesas financeiras da União (pagamento do serviço da dívida pública).

Parece fora de qualquer dúvida razoável que a PEC n. 241/2016 (55/2016 no Senado Federal) significa um engenhoso instrumento de ajuste fiscal seletivo. Os gastos sociais do Poder Público comprometidos com melhores condições de vida para a grande maioria da sociedade brasileira serão meticulosamente congelados ou reduzidos (em termos reais). Entretanto, no "lado" do mercado financeiro, notadamente aquele vinculado ao recebimento do serviço da dívida pública, restrições ou ajustes não serão palavras pertencentes ao vocabulário.

V. A MAGNITUDE E A DURAÇÃO DA MEDIDA NÃO POSSUEM PARALELO NO BRASIL E NO MUNDO

As limitações impostas pela PEC n. 241/2016 (n. 55/2016 no Senado Federal) são inéditas na história do Brasil e do mundo. Nenhum governo brasileiro, e nenhum governo estrangeiro, concebeu uma política de austeridade baseada na mera aplicação da inflação do ano anterior sobre as despesas primárias com validade por 20 (vinte) anos.

A proposta do governo Temer, o Novo Regime Fiscal, persegue uma definição perversa e profundamente inconstitucional. Afinal, retira da sociedade, da soberania popular por intermédio do Parlamento, a possibilidade de fixar o tamanho do orçamento e, portanto, da extensão dos gastos públicos mais importantes para a grande maioria da população. O índice de inflação, uma variável econômica, por 20 (vinte) anos, cumprirá esse papel.

Segundo vários estudos, inclusive do Fundo Monetário Internacional (FMI), são poucos os países que adotam tetos amplos para gastos. E mesmo nesses casos temos países com altos graus de desenvolvimento socioeconômico e adequado equacionamento da prestação dos principais serviços públicos. Ademais, não há registro de limitações dessa natureza postas no texto da Constituição ou com extensão superior a um mandato. Na Holanda, o que é muito sintomático, o limite de despesas alcança os juros da dívida pública.

Não custa lembrar a atual existência de fortes limitações para as despesas primárias. Os gastos com pessoal (ativo e inativo) estão limitados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive com drásticas medidas de reversão se forem ultrapassados os tetos (arts. 18 a 23). A fixação da meta de superávit primário, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, e os contingenciamentos subsequentes são poderosos instrumentos de contenção de gastos. Sintomaticamente, o que permanece sem limitação é o montante da dívida pública consolidada da União. O projeto de resolução do Senado Federal n. 84, de 2007, com esse propósito,

permanece sem apreciação ou aprovação.

Entretanto, não parece razoável tratar todas as despesas primárias como intocáveis. Impõe-se uma avaliação criteriosa para identificar gastos indevidos nessa seara. Certamente são realizados pagamentos significativos caracterizados como ilícitos ou como privilégios completamente despidos de qualquer critério de razoabilidade.

Nessa linha, existem fortes indícios de fraudes milionárias em programas sociais e na percepção de benefícios previdenciários. Por outro lado, bilionárias vantagens pecuniárias são pagas, de forma indevida, a certas categorias de agentes públicos. É o caso do caso do auxílio-moradia recebido por membros do Ministério Público e da Magistratura.

VI. O COMPROMETIMENTO DO FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO E DE SAÚDE

Existe um debate específico em torno do comprometimento ou redução das despesas públicas federais com educação e saúde se implementada a PEC n. 241/2016 (n. 55/2016 no Senado Federal).

Os governistas destacam o seguinte dispositivo da proposição: *“Art. 105. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão: I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do caput do art. 212, da Constituição; e II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”*. Afirmam, com base nele, que as ações de educação e saúde estão protegidas com recursos mínimos.

Ocorre que a Constituição, como se encontra em vigor, já estabelece recursos mínimos para as áreas de educação e saúde. São justamente os arts. 198, parágrafo segundo (percentuais da receita corrente líquida para ações e serviços de saúde); 212 (percentuais da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino) e 241, inciso VI (proporção do Produto Interno Bruto aplicada na educação).

O último dispositivo citado é particularmente esclarecedor. Ele estabelece a aplicação crescente de recursos para a educação pública com base na riqueza produzida (Produto Interno Bruto). Nessa linha, a Lei n. 13.005, de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE), estabeleceu a seguinte “Meta 20”: *“ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio”*. Portanto, nada parecido com congelamento ou correção somente pelo índice de inflação.

Ademais, a Emenda Constitucional n. 86, de 2015, precisamente em seu art. 2º, garante aplicação progressivamente crescente de recursos para a saúde nos seguintes termos mínimos:

“I - 13,2% (treze inteiros e dois décimos por cento) da receita corrente líquida no primeiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

II - 13,7% (treze inteiros e sete décimos por cento) da receita corrente líquida no segundo exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

III - 14,1% (quatorze inteiros e um décimo por cento) da receita corrente líquida no terceiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

IV - 14,5% (quatorze inteiros e cinco décimos por cento) da

receita corrente líquida no quarto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

V - 15% (quinze por cento) da receita corrente líquida no quinto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional”.

Sintomaticamente, a PEC n. 241/2016 (n. 55/2016 no Senado Federal) define expressamente a revogação do transcrito art. 2º da Emenda Constitucional n. 86, de 2015. Sem a menor cerimônia, a proposta do governo Temer-Meirelles busca eliminar o principal mecanismo de financiamento das políticas públicas de saúde. Essa desconstrução também atingirá a área de educação pública, como foi demonstrado, com o afastamento da “Meta 20” do Plano Nacional de Educação (PNE).

Outro dado de extrema importância, relevador das reais intenções da proposta, está inscrito na exposição de motivos. Consta no item 21: *“Um desafio que se precisa enfrentar é que, para sair do viés procíclico da despesa pública, é essencial alterarmos a regra de fixação do gasto mínimo em algumas áreas. Isso porque a Constituição estabelece que as despesas com saúde e educação devem ter um piso, fixado como proporção da receita fiscal. É preciso alterar esse sistema ...”*.

Qual, então, o objetivo da supressão das atuais regras constitucionais de gastos mínimos com a educação e a saúde? Seguramente, não é viabilizar o aumento das despesas nesses setores. A exposição de motivos da PEC n. 241/2016 (n. 55/2016 no Senado Federal), tal como destacada, e o art. 2º da proposição, como aprovada na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, apontam inequivocamente em sentido diverso.