

**Única via para o  
equilíbrio  
orçamentário?**

**Os conflitos  
distributivos a partir  
do novo regime  
fiscal.**

# PEC 55: única via para o equilíbrio orçamentário?

## Os conflitos distributivos a partir do novo regime fiscal.

O Instituto de Altos Estudos da UGT (IAE-UGT) organizou um debate sobre a PEC 55 com o objetivo de proporcionar subsídios mais consistentes sobre esta proposta de emenda constitucional que modifica o regime fiscal do país. Neste sentido, foram contatados dois economistas colaboradores do IAE para que as duas posições, uma contra a PEC 55 e outra a favor, fossem apresentadas com dados e argumentos. O objetivo é que os artigos permitam opiniões mais balizadas sobre este tema complexo e com forte impacto nas políticas públicas e no desenvolvimento econômico do país. Esses artigos estão publicados em sua íntegra pelo IAE-UGT, inclusive os resumos executivos para uma abordagem mais sintética.

Uma vez que a PEC 55 já foi aprovada, não se trata de subsídio para ter uma posição favorável e uma posição contrária, mas contribuir na preparação dos dirigentes sindicais da UGT nos debates e disputas que ocorrerão em torno da alocação do orçamento público a partir deste novo regime fiscal. A despolitização do orçamento no sentido de retirar a natureza conflitiva da sua alocação, reduzindo-o a uma questão meramente técnica e neutra é uma estratégia utilizada pelos defensores da austeridade fiscal.

Segundo o Artigo 102 da PEC 55, são estabelecidos limites individualizados para as despesas primárias para cada um dos três poderes, incluindo o Ministério Público e a Defensoria Pública. Isto implica relativa mobilidade, de acordo com a dinâmica das disputas políticas em torno do orçamento, dentro das rubricas e orçamentos dos diferentes ministérios. Em outros termos, nenhum dos poderes poderá aumentar seu orçamento em termos reais, mas dentro de cada poder haverá disputas sobre qual ministério e quais políticas públicas receberão mais ou menos recursos.

O debate sobre medidas de austeridade e mudanças no regime fiscal é um debate internacional que se inicia no final dos anos de 1970. A grande dificuldade que se coloca para o movimento sindical é que o debate em torno do dívida pública tornou-se insulado das disputas político-partidárias e das disputas entre capital, trabalho e governo. Ou seja, a natureza da dívida pública e a sua relação com os gastos públicos foi praticamente interdito na esfera pública. Como em um contrato privado em que as cláusulas e regras

devem ser respeitadas, a dívida pública é vista como algo absoluto e puramente técnico. Vale lembrar que no período do pós-guerra houve situações de auditoria e de perdão de dívida diante de imperativos maiores de recuperação econômica.

Em recente artigo publicado no Valor Econômico, o economista André Lara Resende critica o conservadorismo intelectual na definição das taxas de juros. Com base em trabalhos e pesquisas mais recentes da teoria macroeconômica, ele afirma que não há uma relação entre taxas de juros e taxa de inflação no longo prazo. Ele sugere que não se pode pedir da política monetária e dos bancos centrais mais do que moderar a inflação no curto prazo. O essencial no longo prazo é o equilíbrio fiscal. No entanto, o equilíbrio fiscal é comprometido quando as taxas de juros são muito altas e geram uma despesa que supera em muito as outras rubricas do orçamento público.

O debate sobre a PEC 55 ocorre no contexto político decorrente da crise econômica e do impeachment da presidente Dilma Roussef. Posições político-partidárias, interesses de grupos econômicos, conflitos distributivos envolvendo os segmentos do Estado e da sociedade exacerbam e turvam propostas e o entendimento da crise fiscal do país. De antemão pode-se afirmar: não há análise e proposta isenta de interesses, neutra e técnica. Todas envolverão em alguma medida ganhadores e perdedores. Lições de economia na história também revelam não se pode aceitar que o debate sobre a PEC seja reduzido a argumentos de que há apenas uma alternativa para o país melhorar as contas públicas, que impõe a redução das despesas públicas primárias.

Os artigos refletem perspectivas diferentes sobre a análise das origens e as propostas de enfrentamento da crise econômica brasileira. Abordagens diferentes, eventualmente antagônicas, podem ser instrutivas pois mostram a complexidade e as escolhas que sempre envolvem as decisões na economia. Os debates sobre a PEC certamente trarão algum benefício no sentido de ilustrar como as escolhas das políticas fiscais podem afetar as condições gerais de vida da população.

No primeiro artigo sobre a PEC 55 de Ana E. N. Reymão, a austeridade pode agravar a dívida pública com a queda na arrecadação e maior dificuldade de recuperação da economia. A progressividade dos tributos é um ponto importante defendido pela autora com a redistribuição da carga tributária brasileira e a distribuição dos ônus do ajuste em prol do reequilíbrio das contas públicas brasileiras.

O avanço das políticas sociais e a elevação do salário-mínimo da última década viabilizou o acesso de 16 milhões de famílias ao mercado de

consumo moderno e habilitou muitos desses novos cidadãos ao crédito. Não se pode permitir uma incorporação limitada e, por isso, se esse acesso não estiver apoiado na ampliação do espaço de criação da renda, a freada abrupta da economia restará, para muitos brasileiros, apenas nos graves prejuízos do endividamento, com a perda da capacidade de as famílias honrarem suas dívidas. O argumento é que corte dos gastos nas áreas sociais traz expectativas ruins para o próprio crescimento econômico, com as conseqüentes expectativas negativas para os níveis de emprego e salários reais, também ajudam a deprimir o consumo.

Já no segundo artigo sobre a PEC 55 de José Matias Pereira, o novo regime fiscal é uma medida de austeridade suave, entre as possíveis de serem adotadas para resolver os desequilíbrios das finanças públicas. Ele defende a necessidade de outras medidas como uma redução drástica das despesas públicas ou a elevação da tributação, com vista a acabar com o déficit primário do país. O argumento é que o não enfrentamento vigoroso da situação fiscal levará paulatinamente ao crescimento da crise econômica com a incapacidade de estados, municípios e até a União de honrar compromissos, incluindo atrasos e cortes de salários e até demissão de servidores. Ou seja, um cataclismo.

Além disso, o novo regime fiscal deve vir acompanhado da necessidade da realização de reformas prioritárias para o país, como por exemplo, as reformas da previdência, tributária, política, administração pública e a reforma da legislação trabalhista.

Espera-se que o debate sobre a PEC ajude na construção de um posicionamento sólido e embasado. É fundamental recordar que as disputas estão no plano das ideias e que muitos caminhos levam à Roma. Quanto maior o debate, mais possibilidades e alternativas para conquistar o equilíbrio fiscal serão consideradas. Em essência, a UGT pode construir posições avançadas e consistentes sobre este tema sem a repetição dos ‘clichés’, sejam eles contra ou à favor. Esse debate a partir do IAE contribui para um posicionamento mais independente da UGT por ser uma central de trabalhadores não vinculada diretamente a um partido político, não vinculada a posições já cristalizadas.

## A PEC do teto dos gastos públicos e o debate sobre o equilíbrio orçamentário no Brasil

Ana Elizabeth Neirão Reymão<sup>1</sup>

### Introdução

O objetivo desse artigo é discutir alternativas para o reequilíbrio das contas públicas no país. O argumento principal é de que a sociedade brasileira não precisa aceitar a tese de que medidas de austeridade fiscal, como limitar o crescimento das despesas aos moldes trazidos pelo Projeto de Emenda Constitucional 55 (ex-PEC 241), são a única opção para alcançar o equilíbrio orçamentário e, em consequência, retomar o caminho para o crescimento e o desenvolvimento econômico.

Um dos argumentos a favor da PEC, tramitando no Senado Federal, é o de que tais medidas já foram testadas com sucesso em outros países, mas vários estudos mostram que os que adotaram regras fiscais o fizeram de forma mais flexível, pois nenhum incluiu o congelamento do gasto em norma constitucional, ainda que transitória, o prazo definido foi menor que 20 anos e muitos também aplicaram teto para o crescimento da dívida pública. Nesse item, a proposta brasileira diverge substancialmente, pois ela foca nas despesas primárias do governo, excluindo de seus cálculos, os juros e de amortização da dívida pública.

Outro ponto obscuro do debate é que os que argumentam a seu favor reclamam que o orçamento da seguridade social (saúde, previdência e assistência social) é deficitário e, para equacionar o aumento dos gastos com essa área, a PEC 55 seria imprescindível. Como será discutido adiante, dados da Associação Nacional dos Auditores da Receita (ANFIP) atestam o contrário.

Faz-se necessário, então, analisar a PEC e discutir a proposta de austeridade que se apresenta como imprescindível para que a retomada do equilíbrio fiscal. Preocupado com a distribuição do peso do ajuste imediato e de longo prazo de forma mais justa entre ricos e pobres, o artigo propõe que o debate inclua uma discussão sobre o sistema tributário brasileiro e as receitas públicas.

---

<sup>1</sup> Professora, Universidade Federal do Pará e do CESUPA. A autora agradece as discussões e a especial colaboração de seu orientando João Victor Araújo, que escreveu a seção que descreve a PEC e sobre o Imposto de Grandes Fortunas na versão completa do artigo.

Nesse sentido e propondo uma reflexão sobre outras medidas que permitiriam alcançar o equilíbrio orçamentário e retomar o caminho para o desenvolvimento social e econômico do país, o presente artigo está organizado em seis seções, além dessa introdução e das considerações finais.

Na próxima seção, apresenta-se a PEC 55 e o Novo Regime Fiscal (NRF). As críticas ao governo anterior e alguns dados que sustentam análises sobre a proposta são analisados em seguida. Posteriormente, o artigo avança discutindo a tese da “austeridade” das contas públicas e mostrando que não se pode pensar o orçamento do governo olhando apenas para o lado das despesas. Uma breve análise sobre a regressividade do sistema tributário brasileiro é apresentada na seção seguinte para, ao final, o artigo propor uma melhor redistribuição da carga tributária brasileira e a cobrança do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) que, a nosso ver, também poderia arrecadar valores maiores que o total estimado com a perda de recursos para a saúde bancada pelo governo federal, ajudando a melhorar o resultado primário das contas públicas, como se pretende mostrar.

## **A PEC 55 e o Novo Regime Fiscal (NRF)**

O objetivo central da PEC 55/2016, a qual institui o Novo Regime Fiscal (NRF), é a redução dos gastos públicos do governo por meio do estabelecimento de limites para as despesas primárias, ou seja, os gastos realizados pelo governo não se considerando pagamento de juros. O período de vigência do NRF será de 20 anos, conforme redação conferida pelo art. 1º PEC ao art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)<sup>2</sup>.

O âmbito de atuação da PEC está circunscrito à União nos órgãos dos três poderes, além de Tribunal de Contas da União, Defensoria Pública da União e Ministério Público da União e Conselho Nacional do Ministério Público. É o que passará a dispor o art. 102, caput e incisos I a V do ADCT<sup>3</sup>.

---

2 Art. 101. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 102 a 109 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

3 Art. 102. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias: I - do Poder Executivo;

II - do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário;

Apesar de ter seu período de vigência definido em 20 anos, há uma diferenciação do NRF em relação ao primeiro ano e os dezenove seguintes. No primeiro ano, ou seja, durante o exercício financeiro de 2017, o limite seria o valor da despesa primária de 2016 (incluídos os restos a pagar e demais operações que afetam o resultado primário) corrigido em 7,2%. Para o exercício financeiro de 2018 a 2036, o valor limite da despesa primária seria o valor de 2017 corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) <sup>4</sup>.

Note-se que, conforme futura redação do art. 103, ADCT, a partir do décimo ano do NRF, o Presidente da República poderá propor projeto de lei alterando o método de correção adotado, baseado na correção pelo IPCA<sup>5</sup>.

A preocupação com a elevação da dívida é factível e com alguns itens das despesas do orçamento público são factíveis. No período compreendido entre 1997 e 2014, as despesas públicas primárias aumentaram em um ritmo maior que o crescimento do produto interno bruto (PIB). Segundo estudo do Senado Federal:

As despesas públicas primárias da União, incluídas as transferências a Estados e Municípios, em valores atualizados, apresentaram um crescimento de 180% de 1997 a 2014. O PIB, por outro lado, cresceu

107% no mesmo período. O crescimento médio do PIB no período foi de, aproximadamente, 4% ao ano, ao passo que o crescimento das despesas primárias foi, em média, de 6% ao ano (SENADO FEDERAL, s/d, p.11).

---

III - do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo;

IV - do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e

V - da Defensoria Pública da União.

4 Art. 102.

[...]

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o caput deste artigo equivalerá:

I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e

II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente

anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 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.

[...]

5 Art. 103. O Presidente da República poderá propor, a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal, projeto de lei complementar para alteração do método de correção dos limites a que se refere o inciso II do § 1º do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

É nesse contexto que surgem críticas aos governos anteriores e os defensores para o estabelecimento de um teto para o crescimento dos gastos públicos, como discute a seção a seguir.

### **As críticas ao governo anterior e alguns dados que sustentam análises sobre a PEC**

A análise das finanças públicas brasileiras que norteia o argumento em favor do Projeto de Emenda Constitucional 55 (ex-PEC 241) defende a importância de reequilibrar as contas públicas impondo-lhe um teto para o crescimento dos gastos. Segundo essa tese, a adoção de tais medidas é imperativa para evitar que, no futuro, se comprometa a capacidade de o país gerar emprego e renda.

O argumento é de que, com o avanço das despesas e a incapacidade de gerar superávits primários no orçamento público para reduzir a dívida, o país precisaria fazer um congelamento das despesas públicas sem o qual seria levado a aumentar a taxa de juros para recuperar a confiança dos investidores e atrair recursos para economia brasileira. Esses juros mais altos diminuiriam mais ainda a capacidade de investimento das empresas e a atratividade de nossa economia para os capitais internacionais financiarem o desenvolvimento do país.

Em consequência, para reequilibrar o orçamento seria necessário cortar gastos, porém dado que existem limites mínimos estabelecidos na Constituição Federal ou em leis que impedem que algumas despesas sejam reajustadas abaixo, por exemplo, da inflação, isso seria impossível. Como esses gastos não podem ser mudados, a PEC 55 seria uma boa alternativa porque propõe que os valores sejam preservados como estão hoje, congelados.

De fato desde 2014 o resultado primário do governo central tem sido negativo<sup>6</sup>. Naquele ano ele foi de quase R\$ 20,5 bilhões (0,4% do PIB) e em 2015 saltou para um valor superior a R\$ 116,6 bilhões (2% do PIB), como mostra o gráfico 1.

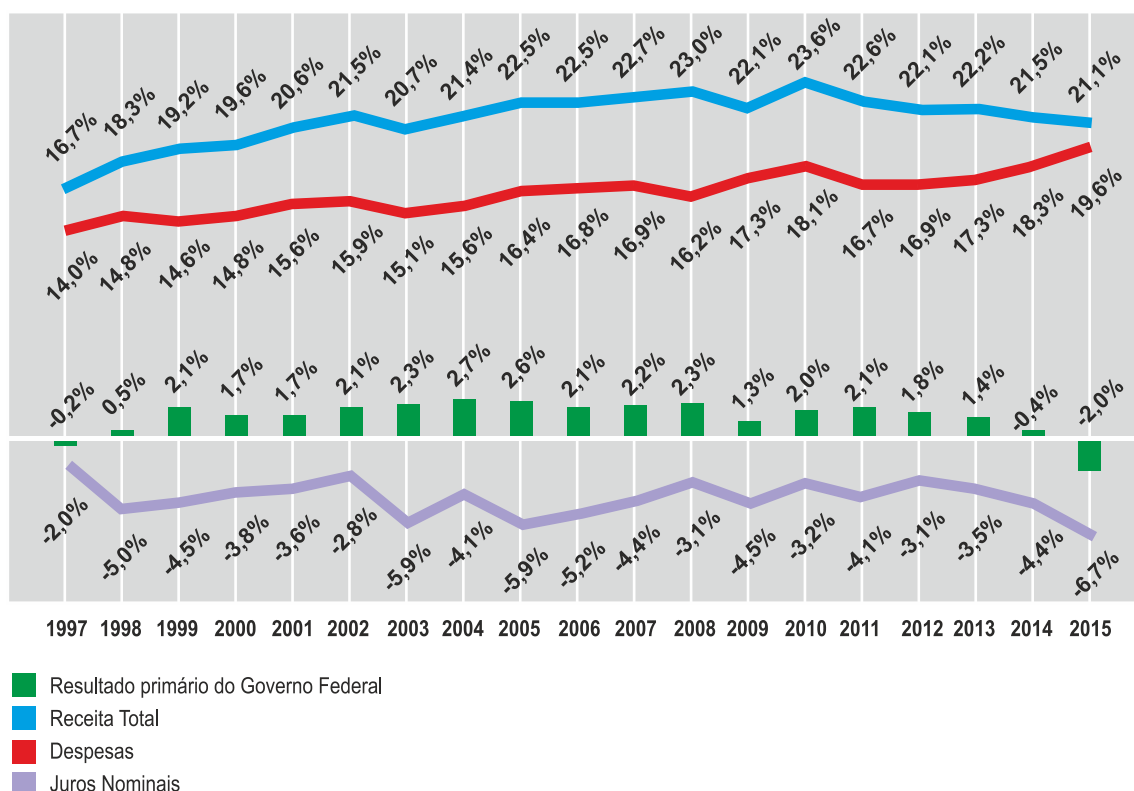
---

<sup>6</sup> Os dados sobre o resultado primário do governo central apresentados nesse texto são “abaixo da linha”. Explica-se. Para apuração do resultado das contas do setor público, há duas óticas de apuração: acima e abaixo da linha. Como define o Relatório anual do Tesouro Nacional da Secretaria do Tesouro Nacional (2016), “o resultado abaixo da linha deriva da variação da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP). No Brasil, o resultado primário adotado para fins de verificação do cumprimento da meta estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é o mensurado por essa ótica, apurado pelo Banco Central do Brasil (BCB). Essa estatística leva em consideração as mudanças no estoque da dívida líquida, incluindo fontes de financiamento domésticas e externas. O BCB publica mensalmente os dados “abaixo da linha” em nota específica veiculada em seu endereço eletrônico” (p. 14).



Até 2011, os superávits primários do setor público eram superiores a 2% do PIB, com exceção do ano de 2009, em que medidas fiscais anticíclicas foram utilizadas para combater os efeitos da crise econômica internacional. A partir de 2012 observa-se uma queda acentuada do superávit primário, acompanhado de uma estabilização do nível da receita e elevação das despesas, em especial, das obrigatórias.

**Gráfico 1. Resultado Primário do Governo Central - Brasil (1997-2015)**

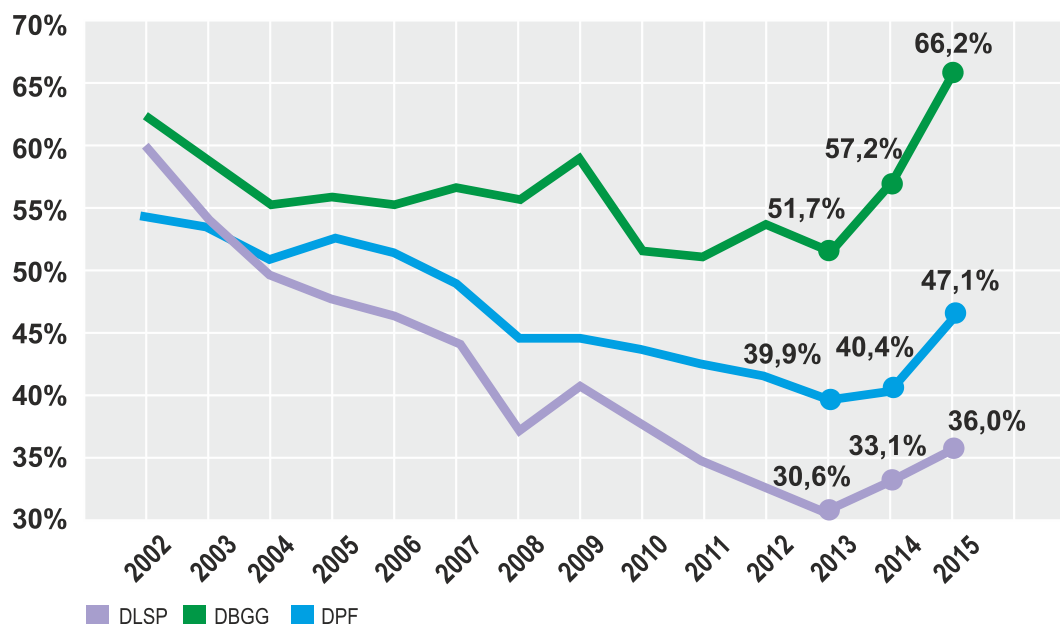


Fonte: Relatório anual do Tesouro Nacional da Secretaria do Tesouro Nacional (2016)

Nota: Resultado primário do governo central pelo critério “abaixo-da-linha”, sem desvalorização cambial

Com menos superávit, a dívida do governo aumentou, como se observa no gráfico 2.

**Gráfico 2. Evolução recente da DLSP, da DBGG e da DPF, em % do PIB (2002-2015)**



O gráfico mostra que, com exceção de 2009, no contexto da crise financeira mundial, a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP)<sup>7</sup>, a Dívida Pública Federal (DPF)<sup>8</sup> e a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG)<sup>9</sup> apresentaram tendência de queda entre 2002 e 2013. Após 2014 essa tendência foi revertida.

No início do governo do presidente Lula, a DLSP havia iniciado uma trajetória de queda. Saiu de um patamar de 59,9% em 2002 para 30,6% em 2013, tendo fechado em alta em 2015: 36% do PIB. A DPF havia caído de 54,6% em 2002, para 39,9% em 2013, mas terminou 2015 em 47,1% do PIB. No que diz respeito à DBGG, ela decresceu de 62,2% em 2002 para 51,7% em 2013, mas ao fim de 2015 estava num patamar superior a 66% do PIB.

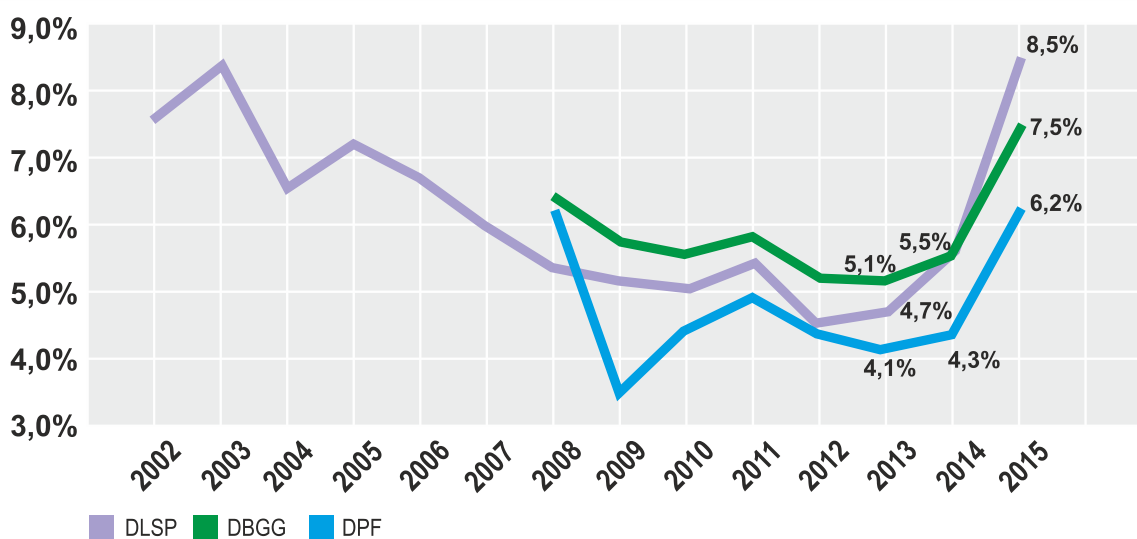
7 Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) é um indicador utilizado em análises de sustentabilidade fiscal e de capacidade de pagamento do Setor Público brasileiro. É um conceito de endividamento que deduz, dos passivos do setor público, os seus ativos junto aos demais agentes econômicos. Como explica a Secretaria do Tesouro Nacional (2016), no Relatório anual do Tesouro Nacional, a definição de Setor Público utilizada para mensuração do endividamento no Brasil engloba o Setor Público Não-Financeiro e o Banco Central (BCB). Assim, ela abrange as administrações diretas federal, estadual e municipal, as administrações indiretas, o sistema público de previdência social, as empresas estatais não-financeiras federais, estaduais e municipais, além do BCB. Em dezembro de 2015, a DLSP representava 36,0% do PIB.

8 A Dívida Pública Federal (DPF) corresponde à soma de todas as dívidas internas e externas sob a responsabilidade direta do Tesouro Nacional. Em seu caçulo incluem-se os títulos públicos federais emitidos no mercado doméstico (como as Letras e Notas do Tesouro Nacional), as dívidas securitizadas, os Títulos da Dívida Agrária – TDA, e no caso da dívida externa, os títulos soberanos emitidos no exterior, e as dívidas contratuais do Governo Federal junto a bancos, agências governamentais e organismos internacionais, explica a Secretaria do Tesouro Nacional (2016). No final de 2015 ela alcançou R\$ 2,8 trilhões (47,1% do PIB).

9 Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) é um conceito de endividamento público que inclui, além de todos os passivos dos Governos Federal, Estadual e Municipal, junto ao setor privado e ao Setor Público financeiro, as operações compromissadas do BCB. É um indicador de endividamento bruto que não captura perfeitamente a capacidade de pagamento do Governo Geral, tendo em vista que desconsidera seus ativos líquidos. Se parte relevante dos ativos de um determinado ente tem liquidez reduzida, então esse conceito pode ser útil. Em dezembro de 2015, ela era calculada em 66,2% do PIB.

Como causa e consequência dessa redução no endividamento, a apropriação de juros como proporção do PIB também aumentou recentemente. Entre 2002 e 2013 esse indicador caiu bastante<sup>10</sup>, mas a partir de 2013 a tendência se reverteu. Os juros apropriados na DLSP caíram de 7,6% do PIB em 2002 para 4,7% do PIB em 2013, e alcançaram o preocupante patamar de 8,5% do PIB em 2015, como se vê no gráfico 3.

**Gráfico 3. Apropriação de juros: DBGG, DPF e DLSP (% PIB) (2002-2015)**



Fonte: Relatório anual do Tesouro Nacional da Secretaria do Tesouro Nacional (2016)

Esse quadro fiscal seria, então, equacionado pela introdução de um Novo Regime Fiscal (NRF) que incluir trocar os “necessários cortes de gastos” por um congelamento e usar a arrecadação extra para cobrir a diferença.

Para explicar o crescimento do déficit primário, muitas análises a favor da PEC 55 trazem implícito o argumento de que o orçamento da seguridade social (saúde, previdência e assistência social) é deficitário, sendo as medidas propostas pelo governo imprescindíveis para equacionar o aumento dos gastos com essa área<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> “Cumprе ressaltar que, no caso da DLSP, o principal fator que atuou na direção de mitigar seu aumento nos últimos dois anos foi a variação do ajuste da dívida externa líquida, decorrente da valorização do dólar, que subtraiu 6,2% do PIB dos 8,2% devidos por juros nominais”, afirma a Secretaria do Tesouro Nacional (2016, p. 12).

<sup>11</sup> A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, como definido na Constituição Federal/1988 – Art. 194. Voltada à proteção do risco social, é um direito fundamental assegurado na CF/88 e um direito humano previsto nos tratados internacionais.

**Tabela 1 - Seguridade social: sequência de superávits**

R\$ bilhões				
	2012	2013	2014	2015
RECEITAS	595,7	651,0	686,1	707,1
DESPEASAS	513,0	574,8	632,2	683,1
<b>SUPERÁVIT</b>	<b>82,7</b>	<b>76,2</b>	<b>53,9</b>	<b>24,0</b>

No entanto, dados da Associação Nacional dos Auditores da Receita (ANFIP) apresentados na tabela 1 atestam o contrário. Mostram uma sequência de superávits e, apesar de reconhecerem a queda desses números, lembram que a queda de receitas deve-se:

(1) ao conjunto de desvinculações das contribuições sociais trazidas por emendas constitucionais desde 1994 (ECR 1, de 01/03/94, FSE – Fundo Social de Emergência; EC 10, de 04/03/1996, FEF – Fundo de Estabilização Fiscal; EC 29, de 13/09/2000, DRU – Desvinculação das Receitas da União), que vêm subtraindo as receitas dessa área para cobrir os déficits do orçamento fiscal<sup>12</sup>. Tratam-se, portanto, de receitas que têm sido destinadas para outros fins, e não a seguridade social, acima definida.

É por isso que Giovanni Alves, no texto “A PEC 241, a contrarreforma neoliberal e a Tragédia de Prometeu”, argumenta que a verdadeira origem do déficit orçamentário está nas despesas com o pagamento de juros da dívida pública, que são elevadíssimas, e não naquilo que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ou a PEC “demoniza”<sup>13</sup>, as despesas primárias: “O motivo do déficit orçamentário no Brasil é a dominância dos interesses do capital financeiro incrustados na dívida pública do País”, defende o autor.

2) ao arrefecimento da economia. Com as medidas de austeridade fiscal adotadas desde 2015, o crescimento das receitas foi mais lento que o das despesas, o que não pode ser negligenciado no debate.

12 O Orçamento Geral da União (OGU) é composto pelo Orçamento Fiscal, o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais Federais e o Orçamento da Seguridade Social, conforme estabelecido pelo artigo

165, §5º da CF/88. O primeiro abrange as receitas e despesas dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e órgãos de administração pública direta e indireta. Já o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais Federais engloba as empresas em que o Estado detém a maioria do capital social com direito a voto. Por fim, o Orçamento da Seguridade Social diz respeito às entidades a ela vinculadas, fundos e fundações mantidas pelo poder público para esse fim.

13 Vocabulo do autor.

Dessa forma, o que muitas análises não explicam é que os problemas das finanças públicas brasileiras podem ter se agravado justamente pelas medidas de austeridade fiscal adotadas a partir de 2015, pois elas levaram a uma queda no PIB e na arrecadação, como discutem a próximas seções.

## **Discutindo a austeridade das contas públicas**

O principal argumento em favor da PEC 55 é que o Novo Regime Fiscal (NRF) é uma saída que resolverá o problema fiscal brasileiro, pois o país precisa economizar para impedir que a dívida cresça e eleve os juros. Caso essas medidas não sejam adotadas, no futuro resultará uma menor capacidade de o país gerar emprego e renda, dado que esses juros diminuiriam mais ainda a capacidade de investimento das empresas e a atratividade da economia brasileira para os capitais internacionais financiarem o desenvolvimento do país.

Nesse contexto, a austeridade fiscal aparece como uma grande virtude, um conceito ligado à ideia de inteireza de caráter, uma qualidade ligada à severidade, rigidez, ao sóbrio, ao econômico. No artigo “A questão da austeridade na política econômica”, Maria de Lourdes Rollemberg Mollo chama atenção que o uso desse vocábulo por alguns economistas e analistas de política econômica leva à ideia de que “seu antônimo só pode ser visto como desleixo ou irresponsabilidade, qualificativo que os economistas que pregam o mercado livre atribuem aos governos quando gastam” (p. 83).

A autora nos lembra, no entanto, que essa não é a única visão em economia. Para os economistas pós-keynesianos, por exemplo, uma política de austeridade, entendida como de redução dos gastos dos governos em favor do equilíbrio das contas públicas, só tende a piorar as chances de um país superar crises. Sendo a taxa de juros afetada pela incerteza, as decisões de investimento dos empresários dependem de fatores subjetivos, do otimismo ou pessimismo dos agentes econômicos e do maior ou menor grau de confiança que têm nas suas conjecturas. É por isso que, ao contrário do que afirmam os economistas ortodoxos defensores do livre mercado, os pós-keynesianos defendem a ideia de que políticas de austeridade tendem a aprofundar crises e inibir novas decisões de investimento, na medida em que, se o governo gasta menos, há uma queda na demanda das mercadorias e serviços dos que já investiram, levando à queda das vendas, desemprego e nova queda da produção.

Não se trata de desprezar a importância de zelar pela situação financeira do setor público. Os heterodoxos, por defenderem o papel alocativo e estabilizador do Estado na economia, reconhecem sim a necessidade de buscar o equacionamento dos desequilíbrios fiscais. Porém, isso não pode ser a expensas de cortes em investimentos em infraestrutura social e econômica. Argumentam que os gastos públicos são importantes para o aumento da demanda agregada, estimulando o investimento, cuja consequência é um maior crescimento do produto. Isso, por si só, é muito importante para as finanças públicas, pois a arrecadação cresce sem onerar a sociedade, impondo-lhe esforços para o equacionamento das contas do governo. Os indicadores financeiros da dívida, via de regra calculados como proporção do PIB, em crescimento, também melhoram.

Essa é uma das razões que evidenciam que não se pode acreditar que a adoção de limites para o crescimento das despesas primárias do governo, como propõe a PEC em questão, resolverá o problema das finanças públicas brasileiras.

Não há um consenso “técnico”. A teoria econômica não fornece apoio irrefutável à tese de que o equilíbrio orçamentário pela via da contração de gastos do Estado permitirá o país conquistar a “confiança dos investidores”, fazendo com que tomem a decisão de realizar investimentos (em busca de lucros) e, assim, ampliar a capacidade instalada, gerar empregos, permitindo a retomada do desenvolvimento.

Não há como conquistar tal “confiança” sem a expansão sustentada da demanda, pois sua ausência impede o surgimento de oportunidades lucrativas de investimentos. Como alcançar essa confiança e a subsequente realização de investimentos numa conjuntura de elevados juros para os títulos públicos e para as aplicações financeiras, afastando os capitais do setor produtivo?

Esse questionamento, trazido por Samuel Pinheiro Guimarães em “Impeachment, golpe de Estado e ditadura de ‘mercado’”, faz parte de um conjunto de críticas apresentadas às medidas de austeridade do início do mandato da presidente Dilma Rousseff que, na ótica do autor e em sintonia com o que aqui se defende, em nada ajudam a superar a crise econômica.

No início de 2015 ele já advertia que tais medidas, apresentadas com o argumento de que era necessário fazer um superávit primário que permitisse pagar os juros da dívida pública e conquistar a “confiança do mercado, a confiança dos investidores”, não alcançariam esse fim. O autor indagava: o que é o “mercado”?

Ele não é uma entidade da sociedade civil, mas sim um “ínfimo grupo de multimilionários, investidores, especuladores e rentistas, e seus funcionários, quais sejam os chamados economistas- chefe de bancos e fundos, os jornalistas e articulistas de economia, e seus associados no exterior” (p. 20).

Assim, as medidas em busca do tal superávit primário, ao contrário de resultarem em mais emprego e renda, acabariam por beneficiar os setores mais conservadores e não a construção de uma sociedade mais justa, mais democrática, mais próspera, mais estável. Ao contrário do que o debate público quer fazer parecer, ao invés de resolver o problema da dívida pública, a austeridade a agrava. É equivocado o paralelismo entre a economia doméstica e estatal. As contas públicas não se assemelham a um orçamento doméstico, em que o equilíbrio pode ser restaurado com um “aperto dos cintos”. O orçamento público representa significativa parcela dos gastos em uma economia. Sua importância é de tal monta que a simples menção de que ele será cortado bruscamente muda o conjunto das expectativas que influenciam o gasto privado, sobretudo em uma economia já em desaceleração.

Do lado do investimento, o aumento radical da incerteza, a contração brusca do gasto público resulta em queda das próprias receitas tributárias, pois provoca uma recessão dos gastos privados e, portanto, da economia como um todo.

No que tange ao consumo, uma política que reduz gastos da União nas áreas sociais<sup>14</sup>, como está implícita na proposta da PEC 55, reforça a tendência de estagnação dessa variável, já afetada pelo elevado nível de endividamento das famílias<sup>15</sup>. Em julho de 2016, quase 58% das famílias brasileiras estavam endividadas e mais de 8% declaravam não ter condições de pagar suas contas ou dívidas em atraso, segundo dados da Pesquisa Nacional de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (PEIC), elaborada pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC).

---

14 Para Carlos Ocké Reis, pesquisador do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), a PEC significa uma redução tão grande de recursos que inviabilizará a manutenção do SUS. Caso a mesma regra prevista na PEC tivesse sido aplicada entre 2003 e 2015, o Sistema teria perdido R\$ 257 bilhões. Considerando que o valor do investimento público anual do SUS, em 2015, foi próximo a R\$ 100 bilhões, isso representaria uma perda de dois anos e meio de aplicação em ações de saúde. A Nota Técnica 28 do IPEA, elaborada por Fabiola Sulpino Vieira e Rodrigo Pucci de Sá e Benevides, também traz dados preocupantes sobre seu impacto na saúde. Os autores mostram que, num cenário com taxa de crescimento real do PIB de 2,0% ao ano, a perda acumulada para o gasto federal em saúde entre 2016 e 2036 seria de R\$ 654 bilhões.

No caso da educação, Marcos Mendlovitz, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, estimou que se a PEC estivesse vigente desde 2011 teria havido redução dos recursos aplicados, de tal modo que nem a aplicação efetiva em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) atingiria o piso constitucional de 18% estabelecido pelo caput do art. 212, exceto em 2016. Em sua projeção para o período de 2016 a 2025, somente 2017 não se vislumbraria perda de recursos. A partir de 2018, no entanto, já começaria a haver perda, a qual se acentuaria rapidamente nos exercícios seguintes.

15 Dentre os principais tipos de dívidas, o cartão de crédito destaca-se, com percentual acima de 75% entre as famílias entrevistadas pela PEIC em julho de 2016. Carnês (15,7%), cheques (8,4%), financiamento de veículos (10,7%), crédito pessoal (11,3%) e financiamento de casa (7,8%) também são apontados como importantes fontes de endividamento das famílias brasileiras.

Os gastos das famílias de faixas de renda mais baixa possuem enorme efeito multiplicador e sua retração tem fortes impactos negativos sobre a economia em geral, pois boa parte do que seria consumido deixa de ser. Isso afeta muito o comércio em pequenos municípios, os quais muitas vezes dependem das rendas de aposentadorias ou dos funcionários públicos para movimentar suas vendas.

O avanço das políticas sociais e a elevação do salário-mínimo da última década viabilizou o acesso de 16 milhões de famílias ao mercado de consumo moderno e habilitou muitos desses novos cidadãos ao crédito. Não se pode permitir uma incorporação limitada e, por isso, se esse acesso não estiver apoiado na ampliação do espaço de criação da renda, a freada abrupta da economia restará, para muitos brasileiros, apenas nos graves prejuízos do endividamento, com a perda da capacidade de as famílias honrarem suas dívidas.

É por isso que Leda Maria Paulani mostra, em “A falácia da ‘freada de arrumação’”, que o corte dos gastos nas áreas sociais traz “expectativas ruins para o próprio crescimento econômico, com as consequentes expectativas negativas para os níveis de emprego e salários reais, também ajudam a deprimir o consumo” (p. 100).

Assim, é exatamente o remédio da austeridade que, em todas as ocasiões históricas analisadas, ao invés de resolver, agrava o problema que afirma pretender resolver. Pedro Paulo Zahluth Bastos lembra, no artigo “Austeridade permanente? A crise global do capitalismo neoliberal e as alternativas no Brasil”, que o próprio Fundo Monetário Internacional (FMI) e vários autores da teoria da “austeridade fiscal expansionista” mudaram de opinião: “Recentemente, nova pesquisa do FMI (2014) chegou à conclusão que sempre foi defendida por keynesianos: programas de investimento público em infraestrutura têm efeito positivo sobre a renda agregada e sobre a arrecadação futura de impostos que pagam os programas com tempo, impedindo o crescimento da relação dívida pública/PIB e sustentando o emprego”.

O autor enfatiza que “não há fada que anule o fato que o gasto do governo é renda privada” (p. 305), e que esta é a base do pagamento de impostos. Não há como fazer a arrecadação crescer e como estimular a retomada do crescimento econômico com medidas de austeridade fiscal da maneira como vêm sendo anunciadas no país desde 2015. Naquela altura, a meta de superávit fiscal prometia subtrair receitas do setor privado em 1,83% do PIB. Concluía o autor: “a decisão de aumentar a “poupança” pública em meio a uma recessão é provavelmente o mais célebre caso de “economia burra”



da história, cuja natureza contraproducente devia ter sido compreendida, de uma vez por todas, desde a década de 1930” (p. 305).

Assim, pelas lições de economia em vários momentos históricos, não se pode aceitar que o debate sobre a PEC seja reduzido a argumentos de que estamos diante de apenas uma alternativa, que impõe a redução das despesas públicas, as quais teriam crescido de maneira insustentável, levando ao quadro já mostrado.

Como será debatido na próxima seção, a crise fiscal brasileira é sobretudo uma crise de arrecadação. Com a abrupta queda na arrecadação decorrente das medidas de austeridade fiscal adotadas pela presidente Dilma no começo de seu segundo mandato, o crescimento das despesas não pôde ser equacionado, piorando, como já era esperado pela literatura, os indicadores fiscais. A partir desse diagnóstico, revela-se necessário, então, discutir algumas alternativas que se contrapõem à proposta pela PEC para o enfrentamento da crise das finanças públicas brasileiras.

### **Não se pode discutir o orçamento olhando apenas para o lado das despesas**

Não se pode esperar que a PEC resolva o problema da dívida pública. A crise fiscal brasileira é sobretudo uma crise de arrecadação, argumenta Laura Carvalho em “10 perguntas e respostas sobre a PEC 241”. A autora mostra que as despesas primárias, que estão sujeitas ao teto proposto pelo NRF, cresceram menos no governo Dilma do que nos dois governos do presidente Luís Inácio Lula da Silva (Lula) e no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Porém, com as receitas crescendo menos, os resultados negativos foram evidenciados:

O problema é que as receitas também cresceram muito menos  
— 2,2% no primeiro mandato de Dilma, 6,5% no segundo mandato de FHC, já descontada a inflação. No ano passado, as despesas caíram mais de 2% em termos reais, mas a arrecadação caiu 6%. Esse ano, a previsão é que as despesas subam 2% e a arrecadação caia mais 4,8% (CARVALHO, 2016, p.1).

Ora, a combinação de queda de arrecadação com aumento das despesas não haveria de produzir indicadores diferentes dos que foram mostrados nos gráficos 1, 2 e 3.

O que provocou a queda de receita? A crise econômica e as desonerações fiscais sem contrapartida concedidas pelo governo e ampliadas pelo Congresso Nacional, mostra a autora.

A própria Secretaria do Tesouro Nacional (2016), no Relatório anual do Tesouro Nacional de 2015, comenta que a queda de arrecadação de receitas e as baixas perspectivas de crescimento, combinada com o elevado percentual de gastos obrigatórios do governo inverteram os resultados fiscais, até então positivos, atingindo valores negativos.

Expressivas montas deixaram de ser arrecadadas com as desonerações fiscais<sup>16</sup>. O impacto das desonerações foi estimado pela Receita Federal em R\$46,5 bilhões em 2012, elevando-se para R\$77,8 bilhões em 2013, R\$99,4 bilhões em 2014 e R\$103,3 bilhões em 2015, como mostram dados do Relatório Anual do Banco Central do Brasil nos anos citados.

A arrecadação de tributos e contribuições federais, inclusive do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), recuou 1,8% em termos reais em 2014, considerado o IPCA como deflator. Esse desempenho foi influenciado pela desaceleração da atividade econômica e pelas desonerações de impostos e contribuições de setores específicos da economia, explica o Relatório.

Em 2015, essa arrecadação atingiu R\$1.221,5 bilhões em 2015, com redução real de 5,6% no ano, considerando o mesmo índice como deflator. Fatores como as reduções da atividade econômica e das importações (esta sensibilizando a arrecadação do Imposto de Importação e do IPI-vinculado à importação), além do aumento nas desonerações tributárias explicam a expressiva redução das receitas.

---

16 Em fins de 2008, o governo reduziu as alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para a compra de automóveis, cuja produção acumulava um elevado estoque involuntário, com uma das medidas para enfrentar a crise internacional. Pressionado por entidades representativas do empresariado brasileiro que argumentam que o custo do trabalho no país é muito alto, tornando cara a produção e impedindo a concorrência com os produtos de outros países, o que desestimularia os empresários a admitirem trabalhadores com vínculos formais, o governo federal ampliou as medidas de desoneração tributária para outros produtos e setores da economia. Modificou-se a forma de contribuição do empresariado à Previdência Social, passando de uma taxa de 20% sobre o total pago nas folhas de salários para uma taxa de 1% ou 2%, a depender do setor, sobre a receita bruta obtida no mês. Em 2011, no âmbito do Plano Brasil Maior, a desoneração da folha era uma medida temporária concedida a quatro setores: confecções, produção de calçados, móveis e software. Aumentada anualmente, em 2015 passou a beneficiar 56 setores da economia, tornando-se permanente, na forma da Lei 13.043. Outras medidas de renúncia de receita foram a redução do Imposto de Renda das empresas; do IPI para bens de investimento e de consumo; a devolução, aos empresários de setores exportadores, do valor pago em impostos como o Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); além da criação do Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras - Reintegra).

Nesse contexto, um teto que congele as despesas por 20 anos (ou 10, como relativizam alguns) nega esse lado do problema do orçamento público brasileiro. Mais ainda, não garante receitas e “serve para afastar alternativas que estavam na mesa no ano passado, como o fim da isenção de 1995 sobre tributação de dividendos, o fim das desonerações e o combate à sonegação. A PEC garante apenas que a discussão seja somente sobre as despesas”, esclarece Laura Carvalho no citado texto.

Ao enfatizar que é preciso reequilibrar as contas públicas, que o problema das finanças públicas brasileiras requer o corte de despesas, o que explica que o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017 anuncie renúncias de receitas tributárias no montante de R\$ 280 bilhões?

Não se pode aceitar que a sociedade não discuta alternativas ao corte de direitos implícitos na PEC 55. A sociedade precisa questionar esse volume de desonerações fiscais e pressionar por sua reversão, ainda que parcial.

A teoria econômica mostra que o governo tem armas poderosas para tirar economia da crise e melhorar a arrecadação: redução progressiva da taxa Selic, o que obrigaria os bancos a procurarem aplicações alternativas, reduzir as taxas de juros ao tomador final na rede de bancos públicos, como em 2013, além de resgatar um mínimo de equilíbrio tributário.

Para Samuel Pinheiro Guimarães, em “O Brasil e os BRICS”, não se trata de aumentar os impostos, mas de racionalizar a sua incidência e de fiscalizar o pagamento. Sugere o autor:

A pesquisa do INESC mostra que “a tributação sobre o patrimônio é quase irrelevante no Brasil, pois equivale a 1,31% do PIB, representando apenas 3,7% da arrecadação tributária de 2011. Em alguns países do capitalismo central, os impostos sobre o patrimônio representam mais de 10% da arrecadação tributária, como, por exemplo, Canadá (10%), Japão (10,3%), Coreia (11,8%), GrãBretanha (11,9%) e EUA (12,15%)”

(INESC, 2014, p.21). Se acrescentarmos a baixa incidência do imposto sobre a renda, e o fato dos impostos indiretos representarem 56% da arrecadação, e o fato de que os grandes devedores recorrem de forma massiva à evasão fiscal, temos no conjunto uma situação que clama por mudanças (GUIMARÃES, 2015, p 52).

De fato, os problemas do sistema tributário brasileiro precisam ser discutidos quando se fala de finanças públicas no país. O debate não pode ser concentrado nos gastos públicos e a sociedade precisa lutar para que nele sejam incluídos temas envolvendo as receitas, como enumera Laura Carvalho, em “Ajustar para crescer?”: (1) a criação de um imposto sobre grandes fortunas; (2) o aumento e a federalização do imposto sobre heranças; (3) a criação de uma ou mais faixas adicionais de imposto de renda da pessoa física (IRPF) com alíquota maior, e (4) a cobrança de IRPF sobre lucros e dividendos. Nesse contexto, a seção a seguir defende por que é preciso discutir o sistema tributário nacional.

### **O sistema tributário brasileiro**

O aumento da receita primária do governo pode ser viabilizado com a elevação da arrecadação dos impostos. Entretanto, tal medida poderia causar grave decréscimo econômico, dado que o Brasil já possui uma elevada carga tributária, evidenciada pelo elevado percentual de arrecadação de impostos em relação ao PIB. Assim, segundo estudo da OCDE (s/d, p.1):

As receitas tributárias no Brasil foram robustas e aumentaram nas últimas duas décadas, mostrando a maior proporção de tributos em relação ao PIB na América Latina durante o período 1990-2009, e atingindo níveis mais elevados do que 17 países da OCDE em 2010.

No entanto, essa pesada carga tributária decorre principalmente da alta tributação indireta existente no país. Em relação aos impostos diretos, a média brasileira é inferior aos países da OCDE. Esta é a conclusão da própria OCDE, que também destaca que a tributação direta sobre os rendimentos e lucros, em toda América Latina, têm um papel secundário enquanto fonte de receita, apesar da tendência de aumento observada até 2010:

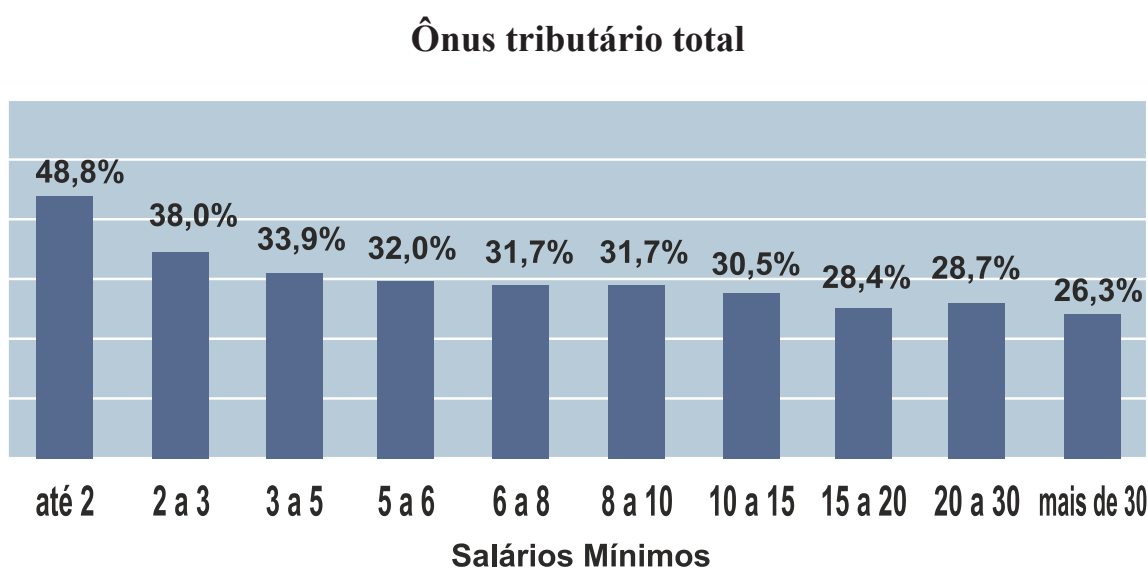
No que tange à tributação direta, as receitas tributárias de impostos sobre os rendimentos e lucros têm desempenhado um papel secundário como uma fonte de receita na América Latina, apesar da tendência de aumento observada durante o período de 1990-2010. Tais impostos também aumentaram no Brasil, mas em ritmo mais lento do que a média na região, chegando em 2008 a um patamar de 23% (em comparação com 27% na região e 35% na OCDE) (OCDE, s/d, p. 2).

Na verdade, no Brasil, a tributação indireta é cerca do dobro da direta, e, sendo aquela regressiva, a conclusão lógica a que se chega é a de que o sistema tributário brasileiro como um todo é marcado pela regressividade. Esta é a conclusão de Zockun, em estudo elaborado para a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) (2007, p.18):

De fato, o imposto de renda no Brasil é progressivo mas (...) a progressividade da tributação direta é insuficiente para compensar a elevada regressividade da tributação indireta. (...) comparando as cargas diretas e indiretas por faixa de renda familiar em 1996 e em 2004, (...) (mostra-se que) nesse período, além do aumento da carga tributária total para todas as faixas de renda, aumentou também a regressividade do sistema como um todo (FIPE, 2007, p.18).

A conclusão de que o sistema tributário brasileiro é regressivo significa, em outras palavras, que o ônus tributário total é relativamente maior para os que auferem menores rendimentos e relativamente menor para os que auferem maiores rendimentos. Utilizando dados coletados por Zockun, a Presidência da República, por meio do Observatório da Equidade (2009) calculou o ônus tributário sobre os rendimentos de pessoas por rendimento (em termos de salário mínimo), mostrado no gráfico a seguir.

**Gráfico 4. Incidência da carga tributária brasileira, segundo faixas salariais**



Fonte: Observatório da Equidade (2009)

A constatação da regressividade do sistema tributário não é tema novo na doutrina. Gassen et al (2013), comentando acerca do assunto, afirma que:

Conforme aqui ficou demonstrado, o Brasil apresenta uma matriz tributária altamente regressiva, na qual as pessoas com menor capacidade contributiva arcam com a maior parte dos tributos arrecadados em nosso país. Isso se dá, em boa parte, devido à importância dada à incidência de tributos sobre o consumo de bens e serviços. Em geral, esse tipo de tributação não considera a capacidade contributiva do indivíduo para efeitos de tributação, o que acaba por ser responsável pela maior parte do ônus atribuído às camadas menos abastadas de nossa população (GASSEN et al., 2013, p. 224).

Estudo feito pelo Observatório da Equidade, órgão oficial do Poder Executivo, constatou uma baixa participação de tributos diretos na carga tributária brasileira:

Segundo visto, em 2005, foram arrecadados com o ITR, IPVA, IPTU, ITCD e ITBI cerca de 1,3% do PIB e sua participação na carga total foi de apenas 3,8%. Já nos países da OCDE, os impostos sobre propriedade alcançaram, em média, 1,9% do PIB ou 5,3% da arrecadação global. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, OBSERVATÓRIO DA EQUIDADE, 2009, p. 30).

Apesar de o texto se referir a 2005, pela ausência de grandes reformas tributárias é plausível que a situação não tenha se alterado radicalmente.

Assim, há margem de tributação dos maiores segmentos da sociedade brasileira, especialmente dos que estão no topo da pirâmide social, concretizando ainda a justiça fiscal. Existem três possibilidades mais evidentes de aumentar a arrecadação com a taxação da elite da pirâmide social: por meio da tributação de lucros e dividendos de pessoas físicas, da tributação da remessa de lucros para o exterior e da instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF).

A discussão sobre esse último é tema da próxima seção.

## **Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF)**

A previsão do IGF no Brasil é feita no art. 153, VII da Constituição Federal: Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

[Omissis]

VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

Até o presente momento, apesar de passados quase 30 anos da promulgação da Constituição Federal, o Imposto Sobre Grandes Fortunas (IGF) ainda não foi regulamentado.

A previsão constitucional do referido imposto foi sugerida pelo deputado Antônio Mariz à Comissão de Sistematização da Assembleia Constituinte. Após um complicado processo de debates e discussões e vitórias apertadas enfrentando a oposição de deputados como José Serra, a previsão constitucional do IGF foi aprovada por 308 votos favoráveis, 84 contrários e 8 abstenções. Os argumentos de Mariz foram transcritos por Szklarowsky (1989):

Esse dispositivo visa a corrigir graves disparidades econômicas entre pessoas e classes sociais, que a função extrafiscal da tributação pode reduzir injustiças provocadas pela obtenção e o acúmulo de grandes fortunas, muitas vezes decorrentes até da sonegação de impostos pelo beneficiário ou por seus ancestrais, que a tributação normal dos rendimentos ou mesmo das heranças e doações nem sempre são suficientes para produzir as correções desejáveis, que daí a necessidade de novo imposto que alcance as situações anormais de riqueza acumulada e não produtiva. (SZKLAROWSKY, 1989, p.50).

Assim deve ser compreendida, portanto, a incidência do IGF, que busca concretizar diversos princípios tributários, sendo o mais evidente o princípio da capacidade contributiva. O referido imposto incidiria somente para aqueles que possuíssem a capacidade de contribuir em virtude da propriedade de grande patrimônio, não sendo oneradas as classes mais baixas, não incidindo sobre todo e qualquer patrimônio, de modo a prejudicar a subsistência daqueles que pouco possuem e pouco podem contribuir. Este é o ensinamento de Mota (2010, p. 181):

(...) resta a certeza de que grande fortuna não se confunde com aquela riqueza mínima que assegure ao indivíduo que a detém uma existência digna como ser humano, isto é, com um mínimo indispensável, um mínimo existencial, um mínimo social ou um mínimo vital, conforme a determinação que se adote.

Uma relevante questão a ser analisada é saber qual o potencial arrecadatório do IGF. De acordo com Martins (2008), eminente tributarista brasileiro que se opõe à instituição do IGF, este imposto

Desestimularia a poupança, com efeitos negativos sobre o desenvolvimento econômico; geraria baixa arrecadação, criando mais problemas que soluções (*nos países que o adotaram, a média da arrecadação correspondeu de 1% a 2% do total dos tributos arrecadados*); o controle seria extremamente complexo, com a necessidade de um considerável número de medidas para regulá-lo e fiscalizar a sua aplicação; por fim, poderia gerar fuga de capitais para países em que tal imposição inexistente (a esmagadora maioria não tem o IGF) (MARTINS, 2008, s/n, *grifo nosso*).

Ou seja, nessa visão, do total de tributos arrecadados, a receita proveniente do IGF seria relativamente pequena. É possível argumentar, assim, que não há lógica na equação custo-benefício em implantar tal imposto. Essa baixa arrecadação é decorrente do fato de que o número de pessoas atingidas por essa tributação é extremamente baixa em relação à população total, justamente porque sua incidência ocorreria somente sobre grandes fortunas, ou seja, patrimônios realmente vultosos, como já exposto anteriormente.

É necessário, no entanto, aprofundar a questão. Quanto renderia em termos de valor para os cofres públicos a regularização do imposto sobre grandes fortunas? Há divergências.

De acordo com Amir Khair, mestre em Finanças Públicas e ex-secretário de Finanças na gestão da prefeita Luiza Erundina em São Paulo, em entrevista concedida à revista Carta Capital, o imposto renderia cerca de R\$ 100 bilhões por ano, se aplicado às fortunas acima de R\$ 1 milhão. Já no estudo legislativo elaborado a pedido da, à época, deputada federal Gleisi Hoffmann (PT-PR) constatou que a arrecadação anual seria em torno de R\$ 6 bilhões de reais<sup>17</sup>.

---

17 Neste estudo se considerou que o imposto incidiria sobre as 200 mil pessoas com maior patrimônio no Brasil e que o patrimônio médio delas seria de R\$ 5 milhões reais. Além disso, o imposto seria cobrado para o valor que excedesse R\$ 3 milhões de reais e a alíquota seria de 1,5%.



No entanto, é possível traçar quatro cenários para os próximos vinte anos, com arrecadações anuais de 6, 18, 36 e 100 bilhões de reais, valores estimados neste trabalho. Neste caso, a arrecadação em 20 anos, sem corrigir o valor pela inflação, seria de R\$ 20 bilhões, R\$ 360 bilhões, R\$ 720 bilhões e R\$ 2 trilhões.

É interessante perceber que, no último cenários, o valor arrecadado seria equivalente ao montante de recursos aplicados em 2015 pelo governo federal em ações e serviços públicos de saúde (ASPS), que foi de R\$ 100 bilhões.

### Considerações finais

A experiência recente do país mostra que é possível o aumento do gasto público num cenário de crescimento da arrecadação. À exceção dos dois últimos anos (2014 e 2015), os governos Lula e Dilma administraram o orçamento público e produziram superávits primários.

Como lembra Giovanni Alves, no artigo “A PEC 241, a contrarreforma neoliberal e a Tragédia de Prometeu”, falando dos dois governos: “sempre gastaram menos do que arrecadaram. Em todos os anos, sem exceção. Inclusive, no período 2003-2013 (11 anos), o setor público fez despesas primárias em valores sempre inferiores às suas receitas. Portanto, fez superávit” (2016, p.1).

De 2003 a 2013, o setor público fez despesas primárias em valores sempre inferiores às suas receitas: superávit primário. O déficit orçamentário está muito mais associado às despesas com o pagamento de juros da dívida pública (contabilizadas no déficit nominal) que ao crescimento das despesas sociais.

**Tabela 2 - Quadro orçamentário do setor público e crescimento econômico brasileiro**

Quadro orçamentário do setor público e crescimento	Resultado do orçamento primário (em % do PIB)	Despesas com juros (em % do PIB)	Déficit orçamentário ou nominal (em % do PIB)	Taxa de crescimento da economia (em %)
Média 2003-2013	+2,89	-5,91	= -3,02	+3,6
2014	-0,57	-5,48	= -6,05	+0,1
2015	-1,88	-8,50	= -10,38	-3,8

Fonte: Sicsú (2016)

A tabela 2, extraída do artigo de João Sicsú, “A PEC 241 não é para equilibrar as contas públicas”, revela que o que há de estrutural é que quando há crescimento econômico e, então, as receitas são suficientes, o governo faz superávit primário. Mostra também que o déficit orçamentário (ou nominal) é grande porque as despesas com juros superam a economia que o governo fez nas áreas da educação, saúde, saneamento, cultura etc.

Assim, o autor conclui que as despesas públicas com juros são elevadas não porque o montante da dívida é exorbitante, mas sim porque a taxa de juros Selic que remunera quem tem títulos da dívida pública é alta demais. Sugere, então Sicsú (2016, s/página): “para resolver a situação orçamentária bastaria, por um lado, baixar os juros Selic e, por outro, estimular o crescimento”.

Em outras palavras, a verdadeira origem do déficit orçamentário não reside naquilo que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ou a PEC 241 condenam. Condenar o crescimento das despesas primárias e com isso propor um teto para os gastos públicos que obrigará, à medida que o NRF for implantado, a cortar despesas sociais e oculta o fato de que as despesas com juros representam um peso crescente no orçamento público. Já foi mostrado aqui nesse artigo que a teoria econômica não fornece apoio irrefutável à tese de que o equilíbrio orçamentário pela via da contração de gastos do Estado permitirá o país atrair investidores e retomar o desenvolvimento. Mostrou-se que há autores, como os pós-keynesianos, que defendem que políticas de austeridade tendem a aprofundar crises e inibir novas decisões de investimento, como se viu ocorrer no Brasil em 2015. Então, ao contrário do que o debate público às vezes quer induzir, ao invés de resolver o problema da dívida pública, a austeridade a agrava.

Lições de economia na história também revelam não se pode aceitar que o debate sobre a PEC seja reduzido a argumentos de que há apenas uma alternativa para o país melhorar as contas públicas, que impõe a redução das despesas públicas primárias.

É preciso discutir o impacto dos juros no orçamento do setor público brasileiro, como fazem João Sicsú e Giovanni Alves, que argumentam que há interesses do capital financeiro na elevada dívida pública do país:

O motivo do déficit orçamentário no Brasil é a dominância dos interesses do capital financeiro incrustados na dívida pública do País. Quando há crescimento da economia e, então, as receitas são suficientes, o governo faz superávit primário. Mas sempre faz déficit orçamentário (ou nominal) porque as despesas com juros supe-

ram a economia que o governo fez nas áreas da educação, saúde, saneamento, cultura etc. (Por exemplo: em 2015, apesar da contenção de despesas, o aprofundamento da recessão e elevação das despesas com juros, o déficit público explodiu atingindo 10,4% do PIB, sendo causado em 82% por juros, 13% por perda de arrecadação e apenas 5% pela elevação de despesas, mesmo tendo pago R\$ 55,6 bilhões de pedaladas fiscais feitas antes de 2015. Em 2016, o déficit fiscal deve se aproximar novamente de 10% do PIB, com explicação semelhante à ocorrida em 2015) (ALVES, 2016, s/página).

Nesse sentido, o fato de o déficit público ter representado 10,4% do PIB decorre, como mostra o autor, 82% do peso dos juros, 13% da perda de arrecadação e apenas 5% da elevação de despesas.

Em 2015, 8,5% do PIB do país foi gasto em juros da dívida brasileira (tabela 2): um montante de R\$501 bilhões que foi apropriado por cerca de 100 mil pessoas. Por que isso está fora do debate?

Os gastos com Previdência, por sua vez, somaram R\$380 bilhões e atingiram cerca de 90 milhões de pessoas, considerando-se os quase 28 milhões de benefícios pagos pelo Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e outros benefícios (como auxílio doença, acidente, maternidade, etc).

Pouco se fala sobre a elevada dívida ativa previdenciária e sua remota recuperabilidade. Dos quase R\$ 375 bilhões devidos, em grande parte, por empresas e prefeituras que não honraram com as contribuições aos cofres do Ministério do Trabalho e Previdência Social, os auditores da ANFIP estimam uma recuperabilidade muito baixa. As previsões mais otimistas são de R\$ 70,8 bilhões (18,8%). Por que não é prioritário cobrar que a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) acelere a recuperação de créditos inscritos na Dívida Ativa Previdenciária?

Negando-se a discutir questões dessa natureza, o debate está centrado na crítica às despesas com a seguridade social estabelecida pela CF 1988: saúde, previdência e assistência.

Assim, o artigo propôs enfatizar no debate a importância de combater o déficit pela via da arrecadação de tributos progressivos como o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF). Ao ser regulamentado, como prevê o art. 153, VII da Constituição Federal Brasileira, ajudaria a melhorar o resultado primário das contas públicas, levantando valores não desprezíveis e, principalmente,

melhoraria a redistribuição da carga tributária brasileira e a distribuição dos ônus do ajuste em prol do reequilíbrio das contas públicas brasileiras.

Por fim, vale destacar que, ao contrário do IGF, experiência bem sucedida em países como Holanda, França, Suíça, Noruega, Luxemburgo e Hungria, Argentina e Uruguai, a PEC 55 não repete o regime de controle de gastos do Estado adotado por nenhuma outra nação. Suas principais diferenças são: o longo prazo (20 anos), a correção do teto de gastos apenas pela inflação e a inclusão da norma na Constituição, como resume Étore Medeiros em “Nenhum país adotou teto de gastos como o da PEC 241”.

O autor mostra que, além de as regras serem menos rigorosas nos sistemas adotados ao redor do mundo, o impacto da crise de 2008 levou a alterações no regime para evitar que os danos na economia fossem maiores.

Conclusão semelhante é apresentada por José Roberto Afonso, Felipe Salto e Leonardo Ribeiro que, no recente artigo “A PEC do teto e o resto do mundo”, analisando o estudo do FMI de 2015 chamado Fiscal rules at glance, em que se comparam essas regras em 88 países desde 1985. Os autores mostram que apenas 14 (menos de 16% do total) optaram por conter o crescimento real do gasto público: Austrália, Bélgica, Croácia, Dinamarca, Finlândia, França, Holanda, Hungria, Islândia, Israel, Kosovo, México, Peru e Polônia.

Nos poucos casos de países que limitaram a expansão do gasto em termos reais, apesar das diferentes metodologias para definir a sistemática de controle, foram levados em consideração os ciclos econômicos, a natureza da despesa (corrente versus investimento), ou mesmo válvulas de escape. Na Holanda, por exemplo, foram excluídos do teto os benefícios de seguro-desemprego e assistência social no biênio 2009/2010. No Peru, que desde 2000 limita a variação do gasto corrente, definiu-se que regra pode ser suspensa por três anos em caso de baixo crescimento econômico ou o Congresso decretar emergência. Como defendem os autores, o Brasil poderia olhar com mais atenção a ampla experiência internacional e optar por uma estratégia mais abrangente, que contemplasse outras regras. É sim preciso definir limites para dívida, o que já está incluído na Constituição, mas a União não adota.

Ao contrário, o artigo 105 proposto pela PEC adota limitações de gastos para as despesas com educação e saúde o que, na visão de um dos maiores tributaristas do país, Fernando Facury Scaff, é completamente inconstitucional. No artigo “PEC do Teto de Gastos também deveria limitar arrecadação de impostos”, o autor argumenta que tal artigo deveria ter

sido diretamente bloqueado durante sua tramitação, dado que viola uma das cláusulas pétreas da Constituição (artigo 60, parágrafo 4º, IV), que proíbe a deliberação de proposta legislativa tendente a abolir os direitos e garantias individuais.

Ao retirar dos próximos governantes parte da autonomia sobre o orçamento, mais investimentos em uma área dependerão de cortes em outras. O orçamento público é um instrumento eminentemente político. Tentar fazer parecer que ele é exclusivamente técnico e científico é uma estratégia para limitar a disponibilidade de políticas para a comunidade. O quanto de recursos será aplicado em uma área depende de uma disputa por recursos e do projeto de civilização que se quer alcançar. O orçamento é fundamental para viabilizar o Estado Social, o reconhecimento dos direitos do cidadão, daí a importância da mobilização social e da ação democrática no atual momento que atravessa o país.

## Referências

AFONSO, José Roberto. SALTO, Felipe. RIBEIRO, Leonardo. A PEC do teto e o resto do mundo. Revista Conjuntura Econômica da FGV. Rio de Janeiro, FGV, 2016. Disponível em: <http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumPageId=402880811D8E34B9011D9CCBFDD1784C&contentId=8A7C82C5557F-25F20157BEA2E4533F56>. Acesso em 15 de novembro de 2016.

ALVES, Giovanni. A PEC 241, a contrarreforma neoliberal e a Tragédia de Prometeu. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2016/10/19/a-pec-241-a- contra-refo rma-neoliberal-e-a-tragedia-de-prometeu/>. Acesso em 4 de novembro de 2016.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Boletim – Relatório Anual. Brasília: vários anos (2011, 2012, 2013, 2014).

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Austeridade permanente? A crise global do capitalismo neoliberal e as alternativas no Brasil. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; BASTOS, Paulo Zahluth. Austeridade para quem? balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff. São Paulo: Carta Maior, 2015, p. 93-102.

BRASIL. Constituição da República Federativa (1988). Vade Mecum Saraiva. 21. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2016.

Presidência da República, Observatório da Equidade. Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional. Brasília: Presidência da República, Observatório da Equidade, 2009.

Relatório Anual do Tesouro Nacional - 2015. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), 2016.

Resultado do Tesouro Nacional. v. 22, n. 9. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), 2016.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Orçamento da União em Foco: parâmetros, resultados fiscais e execução. Ano 2, n.1. Brasília: Edições Câmara, 2015.

CARVALHO, Laura. 10 perguntas e respostas sobre a PEC 241. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2016/10/13/10-perguntas-e-respostas-sobre-a-pec-241/>. Acesso em 10 de novembro de 2016.

CARVALHO, Laura. Ajustar para crescer? In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; BASTOS, Paulo Zahluth. Austeridade para quem? Balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff. São Paulo: Carta Maior, 2015, p. 113-118.

ENGELKE, Antonio. O dogma da austeridade. Jornal O Globo, Rio de Janeiro, 12 de agosto de 2015. Disponível em <http://oglobo.globo.com/opinia/o-dogma-da-austeridade-17154541>. Acesso em 23 de abril de 2016.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS (FIPE). Simplificando o Brasil: Propostas De Reforma Na Relação Econômica do Governo com o Setor Privado. Disponível em:< [http://downloads.fipe.org.br/content/downloads/publicacoes/textos/texto\\_03\\_2007.pdf](http://downloads.fipe.org.br/content/downloads/publicacoes/textos/texto_03_2007.pdf)>. Acesso em 15/11/2016. São Paulo, 2007.

GASSEN, Valcir et al. Tributação sobre Consumo: O esforço em onerar mais quem ganha menos. Sequência (Florianópolis), n. 66, p. 213-234, jul. 2013.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. O Brasil e os BRICS. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; BASTOS, Paulo Zahluth. Austeridade para quem? balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff. São Paulo: Carta Maior, 2015, p. 55-66.

KHAIR, Amir. Imposto sobre Grandes Fortunas. Disponível em:< [http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/akhair190308\\_2.pdf](http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/akhair190308_2.pdf)>. Acesso em 15/11/2016.

MEDEIROS, Étore. Nenhum país adotou teto de gastos como o da PEC 241. Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/politica/2016/10/nenhum-pais-adotou-teto-de-gastos-como-o-da-pec-241-9710.html>. Acesso em 31 de outubro de 2016.

MENDLOVITZ, Marcos. Consultor/CONOF. Análise dos efeitos da PEC nº 241 sobre a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamento-brasil/estudos/2016/et11-2016-analise-dos-efeitos-da-pec-no-241-sobre-a-manutencao-e-desenvolvimen-to-do-ensino>. Acesso em 15 de novembro de 2016.

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg. A questão da austeridade na política econômica. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; BASTOS, Paulo Zahluth. Austeridade para quem? balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff. São Paulo: Carta Maior, 2015, p. 83-88.

MOTA, Sergio Ricardo Ferreira. Imposto sobre Grandes Fortunas no Brasil: Origens, especulações e arquétipo constitucional. – São Paulo: MP ed., 2010.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Estatísticas sobre Receita na América Latina. Disponível em: [https://www.oecd.org/ctp/tax-global/BRAZIL\\_PT\\_country%20note\\_final.pdf](https://www.oecd.org/ctp/tax-global/BRAZIL_PT_country%20note_final.pdf). Acesso em 29 de outubro de 2016.

PAULANI, Leda Maria. A falácia da “freada de arrumação”. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; BASTOS, Paulo Zahluth. Austeridade para quem? balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff. São Paulo: Carta Maior, 2015, p. 93-102.

SCAFF, Fernando Facury. PEC do Teto de Gastos também deveria limitar arrecadação de impostos. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-nov-01/contas-vista-pec-teto-gastos-deveria-limitar-arrecadacao-impostos>. Acesso em 10 de novembro de 2016.

SENADO FEDERAL. Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127337>. Acesso em 15/11/2016.

SICSÚ, João. A PEC 241 não é para equilibrar as contas públicas. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/politica/a-pec-241-nao-e-para-equilibrar-as-contas-publicas>. Acesso em 14 de novembro de 2016.

SKLAROWSKY, Leon Frejda. Imposto sobre Grandes Fortunas. Revista de Direito Tributário, São Paulo, n. 49, p.49-56. jul./set., 1989.

VIEIRA, Fabiola Sulpino. BENEVIDES, Rodrigo Pucci de Sá e. Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil. Nota Técnica Nº 28. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/160920\\_nt\\_28\\_disoc.p df](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160920_nt_28_disoc.p df). Acesso em 10 de novembro de 2016.

## O Novo Regime Fiscal do Brasil: Fundamentos e Perspectivas

José Matias-Pereira<sup>18</sup>

### Introdução

Busca-se demonstrar nas discussões e avaliações desenvolvidas neste estudo, que a superação das enormes dificuldades socioeconômicas que o Brasil tem pela frente, vai muito além da instituição de um novo regime fiscal no país. Outras medidas de austeridades se farão necessárias, para que sejam criadas as condições necessárias para retirar o Brasil da difícil situação econômica em que se encontra.

*O Novo Regime Fiscal busca ajustar o perdulário Estado brasileiro dentro do Orçamento Público.*

Assim, essas análises, que visam explicar os equívocos cometidos pelos governantes nos últimos anos<sup>19</sup>, irão permitir a compreensão da gravidade da crise econômica, em especial, dos desequilíbrios das finanças públicas, e dessa forma, respaldar as recomendações-sugestões propostas no final deste estudo. Essas evidências serão explicitadas nas análises das dimensões: economia, política e corrupção, que foram apoiadas nas bases de dados consolidados do IBGE e nos relatórios das principais instituições multilaterais; nas decisões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que julgou o processo de impeachment de Dilma Rousseff da presidência da República; e nos inquéritos, relatórios e processos da Polícia Federal, da Procuradoria Geral da República, e nas decisões do Poder Judiciário, em especial, da Justiça Federal de Curitiba e do Supremo Tribunal Federal.

É oportuno ressaltar que, a adoção de um modelo de “coalização presidencial” distorcido, que promovia a entrega de cargos na administração pública e nas estatais, baseado apenas no critério político, sem levar em consideração os critérios de competência e éticos, para os partidos políticos aliados (com destaque para o PMDB e o PP), aprofundou o patrimonialismo e a corrupção no Brasil. As investigações e as condenações das principais lideranças políticas, dirigentes partidários, servidores públicos e de empresá-

---

<sup>18</sup> José Matias-Pereira é economista e advogado. É doutor em ciência política pela Universidade Complutense de Madri (UCM-Espanha), pós-doutor em administração pela Universidade de São Paulo (FEA/USP), é professor-pesquisador associado do programa de pós-graduação em ciências contábeis da Universidade de Brasília. E-mail: matias@unb.br

<sup>19</sup> Matias-Pereira, J. Tempestade perfeita – Análise da crise econômica, política e ética no Brasil. São Paulo: Livronovo, 2016.



rios, envolvidos nos escândalos do Mensalão (governo Lula), e no Petrolão-Lava Jato (governo Dilma Rousseff), conforme explicitados na dimensão corrupção, confirmam essa prática espúria de fazer política no Brasil.

É relevante destacar, diante da amplitude e complexidade do tema em análise, que não temos a pretensão de esgotar o assunto objeto do estudo.

## **2. Amplitude e resiliência da crise econômica**

Inúmeros foram os equívocos cometidos pelos governos Lula (2003-2010), e Dilma Rousseff (2011- ago. 2016), que conduziram o Brasil para uma crise econômica sem precedentes, que resultou numa depressão econômica (2015-2016), queda acentuada da arrecadação, aumento acelerado do desemprego, redução na renda dos trabalhadores, elevação da inflação, aumento das taxas de juros, crescimento da dívida bruta pública, entre outros desajustes.

*A amplitude e resiliência da crise econômica está exigindo medidas de austeridades do governo Michel Temer, com vista a reorganizar a economia, em particular, as contas públicas.*

Destaca-se, entre essas medidas, a instituição de um “novo regime fiscal” no país. Ao final, após as conclusões, nos propomos a recomendar o apoio da sociedade, em especial das Centrais Sindicais mais pragmáticas, para a realização de algumas reformas estruturais, que entendemos essenciais para permitir que o Brasil retome o caminho do crescimento econômico. Registre-se que, nesta análise se levou em consideração três dimensões que se conectaram e interagiram de forma permanente para agravar esse ambiente de crise: política- economia-corrupção.

Assim, partimos dos cinco pressupostos elencados a seguir:

- 1. A convergência das crises política, econômica e ética contribuíram para a queda no desempenho da economia e a desorganização das finanças públicas do Brasil.*
- 2. O modelo de coalização presidencial, o patrimonialismo, a má gestão pública, a institucionalização da corrupção, e a leniência no combate a corrupção facilitaram o surgimento dos diversos escândalos de corrupção no país nos últimos anos.*
- 3. A intensidade da crise política-econômica-ética provocou uma crise de governabilidade, que paralisou a administração pública, e resultou no impeachment de Dilma Rousseff da presidência da República.*
- 4. Os desequilíbrios nas finanças públicas estão impondo a adoção de um novo regime fiscal no país.*
- 5. O novo regime fiscal é apenas o ponto de partida para a reorganização da economia brasileira. Para complementá-lo, se faz necessário a realização de reformas estruturais, em especial, das reformas da previdência, tributária, política, administração pública e a reforma da legislação trabalhista.*

### **3. Avaliações das dimensões econômica, política e da corrupção**

É relevante destacar que, as avaliações das dimensões econômica, política e da corrupção no Brasil, e os seus efeitos na queda do desempenho da economia, na desorganização das finanças públicas e na crise de governabilidade foram feitas de forma criteriosa, com base em relatórios, documentos e indicadores consistentes. Feitas essas considerações, assinalamos que, nos itens seguintes iremos nos ater a análise das dimensões: economia, política e corrupção.

#### **3.1. Dimensão economia: desempenho do PIB, emprego e inflação**

A preocupação neste item, que trata da dimensão economia, foi analisar o desempenho da economia, o nível de emprego e a inflação. Foi a partir dessas importantes variáveis macroeconômicas que se procurou avaliar o desempenho dos governos Lula e Dilma, no período de janeiro de 2003 a maio de 2016.

Para permitir uma melhor compreensão do que está ocorrendo na economia mundial, e em particular no Brasil, torna-se relevante analisar os relatórios divulgados recentemente pelo Fundo Monetário Internacional (FMI, 2016), Banco Mundial (BIRD, 2016), Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2016) e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2016), que tratam dos resultados de 2015, e das perspectivas da economia mundial e do Brasil para 2016 e 2017.

### **Quadro 1. FMI-BIRD-OCDE: Perspectivas da economia mundial e do Brasil – 2016-2017**

<b>Instituição</b>	<b>Desempenhos e projeções</b>
<i>FMI 1</i>	<i>Estima que a economia global deve crescer 3,1% em 2016 e 3,4% em 2017. Os países da América Latina e Caribe, por sua vez, devem “encolher” 0,6% em 2016. Em 2017, a previsão de alta de 1,6% foi mantida. O Fundo manteve suas perspectivas para a economia brasileira em 2016 e 2017, com uma previsão de contração do Produto Interno Bruto (PIB) de 3,3% em 2016; e um crescimento de 0,5% em 2017. Fonte: FMI, relatório Perspectiva Econômica Global (15 nov. 2016),</i>
<i>FMI 2</i>	<i>O Brasil só voltará a ter um superávit primário (economia que o governo precisa fazer para pagar os juros da dívida pública quando as receitas superam as despesas) a partir de 2020. As contas do setor público no Brasil continuarão a apresentar rombos, ainda que cada vez menores, pelo menos até 2019. Para 2016, estima que o país terá um déficit primário de 2,8% do PIB. Em 2017, o déficit primário do Brasil deve cair para 2,2%; em 2018, para 1,2%; e em 2019, para 0,5% do PIB. Fonte: FMI, relatório Fiscal Monitor (05 out. 2016).</i>

*Continua*

Instituição	Desempenhos e projeções
BIRD	<p><i>O Brasil deverá sofrer uma contração de 4% em 2016, e sua recessão deverá continuar em 2017 em meio a tentativas de arrocho das políticas, aumento do desemprego, redução da renda real e incerteza política. A previsão para 2017 é de uma queda de 0,2%, em função de políticas de aperto econômico, aumento do desemprego, redução da renda das famílias e incertezas políticas. O país deve registrar resultado positivo do PIB de 0,8% em 2018. Fonte: Relatório “Perspectivas Econômicas Globais 2016”, divulgado pelo Banco Mundial (BIRD, 7 jun. 2016).</i></p>
OCDE	<p><i>A previsão de crescimento econômico mundial será de 3% em 2016, e de 3,3% em 2017. A desaceleração das economias desenvolvidas e da China, assim como a persistente recessão na Rússia e particularmente no Brasil (que deverá repetir em 2016 a queda de 3,8% do PIB em 2015), que sofre o pior retrocesso de sua economia em quase um século. Fonte: Relatório da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 1 jun. 2016).</i></p>

Fonte: FMI, Banco Mundial e OCDE, 2016. Elaboração do autor.

## Principais indicadores econômicos do Brasil – Período 2014-2016

**Desempenho do PIB.** O desempenho do produto interno bruto (PIB) brasileiro em 2015 totalizou R\$ 5.904,33 bilhões, com variação negativa de 3,8%, em termos reais (descontada a inflação), em relação ao PIB de 2014. O valor do PIB per capita recuou, em termos reais, 4,6% em relação a 2014, passando para US\$ 8,65 mil. A recessão brasileira continuou se aprofundando no segundo trimestre de 2016, período em que o Produto Interno Bruto (PIB) teve queda de 0,6% em comparação com os três meses anteriores, a sexta queda trimestral seguida do PIB brasileiro (IBGE, ago. 2016). Em valores correntes, estima-se que o PIB deverá alcançar R\$ 6,0 trilhões em dezembro de 2016.

## Quadro 2. Desempenho do PIB – período 2014-2016

PIB / Período	2014	2015	2016
Produto Interno Bruto – PIB, em trilhões	5,687	5,904	6,000*
Desempenho, em percentual	0,1%	-3,8%	-3,3%

Fonte: IBGE, 2016. (\*) Previsão.

Os resultados do PIB de 2015 e as projeções do PIB em 2016 confirmam que a grave econômica que está levando o país para uma depressão. Em 2015, o PIB caiu 3,8%, e em 2016 deverá sofrer uma queda de 3,3%.

**Inflação.** A inflação em 2015, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), foi de 10,67%. A estimativa para 2016 é de que alcance 6,84%. Para 2017, a estimativa é de que ficará um pouco abaixo de 5%.

Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
IPCA	5,91%	6,50%	5,84%	5,91%	6,41%	10,67%	6,84*	4,94*

Fonte: IPCA (IBGE), 2016. (\*) Estimativas.

**Mercado de trabalho.** O aumento do desemprego tem uma relação direta com o baixo desempenho da economia no triênio 2014-2016. A taxa de desocupação foi estimada em 11,8% no trimestre móvel encerrado em setembro de 2016. Isso representa um crescimento de 0,5% em relação ao período entre abril e junho deste ano (11,3%). Na comparação com o mesmo trimestre móvel do ano anterior, julho a setembro de 2015, quando a taxa foi estimada em 8,9%, o quadro também foi de elevação, que aumentou 2,9%.

## Quadro 3. PNAD Contínua: taxa de desocupação no Brasil - setembro de 2016

Indicador / Período	Jul - Ago - Set 2016	Abr - Mai - Jun 2016	Jul - Ago - Set 2015
Taxa de desocupação	11,8%	11,3%	8,9%
Rendimento real habitual	R\$ 2.015	R\$\$ 1.997	R\$ 2.059
Varição do rendimento real habitual em relação a:		0,9%	-2,1%

Fonte: PNAD Contínua – IBGE (set. 2016).

A população desocupada (12,0 milhões de pessoas) cresceu 3,8% (mais 437 mil pessoas) em relação ao trimestre de abril a junho de 2016 e subiu 33,9% (mais 3,0 milhões de pessoas) no confronto com igual trimestre de 2015. Já a população ocupada (89,8 milhões de pessoas) apresentou redução de 1,1%, quando comparada com o trimestre de abril a junho de 2016 (menos 963 mil pessoas). Em comparação com igual trimestre de 2015, foi registrada queda de 2,4% (menos 2,3 milhões de pessoas).

**Indicadores do Banco Central.** Constata-se que, os indicadores de endividamento continuaram se deteriorando em 2015. A Dívida Bruta do Governo Geral alcançou 66,5% do PIB (57,2% em 2014), a Dívida Líquida do Setor Público passou de 33,11% do PIB em 2014 para 36,19% em 2015. A Dívida Consolidada Líquida, indicador previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, atingiu R\$ 1,7 trilhão ao final de 2015, aumentando 18,19% em relação ao ano anterior (BCB, 2016).

A dívida líquida do setor público (governo, estados, municípios e empresas estatais) subiu de R\$ 2,57 trilhões em julho, ou 42,5% do PIB, para R\$ 2,63 trilhões em agosto de 2016, o equivalente a 43,3% do PIB. A dívida líquida considera os ativos do país como, por exemplo, as reservas internacionais – atualmente ao redor de US\$ 370 bilhões.

No caso da dívida bruta do setor público, uma das principais formas de comparação internacional (que não considera os ativos dos países, como as reservas cambiais), o endividamento brasileiro também cresceu. Em dezembro de 2015, a dívida estava em 66,5% do PIB (R\$ 3,92 trilhões). Em julho, já havia avançado para R\$ 4,21 trilhões, ou 69,6% do PIB e, em setembro de 2016 atingiu R\$ 4,59 trilhões, o que representa 70,1% do PIB. Estima-se que a dívida bruta avance para 73% do PIB em dezembro de 2016. Registre que a dívida bruta/PIB do Brasil ainda se encontra num patamar bem abaixo de diversos países com economias desenvolvidas. Pesa em desfavor do Brasil, no entanto, o fato de que o país possui a maior conta com juros da dívida.

***Síntese-Conclusão.** A crise da economia brasileira, evidenciadas nos documentos analisados, mostra que a crise política impactou de forma significativa no desempenho da economia, em especial, para a deterioração das finanças públicas. Os equívocos e a má gestão da política econômica, notadamente nos últimos anos do governo da ex-presidente Dilma Rousseff, conforme demonstra os dados e indicadores socioeconômicos analisados, evidenciam a sua incapacidade de realizar uma boa governança, de implementar medidas econômicas consistentes, de promover as reformas estruturais que o país necessitava, bem como de manter sob controle as finanças públicas. Foi o agravamento desse cenário, no qual esteve presente a leniência no combate à corrupção, conforme explicitado no pilar que trata da corrupção, que se impôs a necessidade da instituição de um novo regime fiscal no Brasil.*

## **Fundamentos da rejeição das Contas do governo de 2014 e 2015**

Reprovação das contas do governo de 2014. É relevante destacar, na análise para explicar a crise de governabilidade do país, os argumentos que fundamentaram a decisão do Tribunal de Contas da União (TCU), de 7 de outubro de 2015, na qual aprovou, por unanimidade, o parecer do ministro-relator, que se manifestou pela rejeição das contas do governo federal de

2014. As irregularidades apontadas pelo TCU, classificadas como “desgovernança fiscal”, recaíram sobre dois pontos: atraso no repasse de recursos para a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil, referentes a despesas com programas sociais do governo, o que configuraria operação de crédito; e edição de cinco decretos envolvendo créditos suplementares assinados pela presidenta Dilma Rousseff, sem autorização do Congresso Nacional. Esses artificios contábeis somam R\$ 106 bilhões, sendo R\$ 40 bilhões referentes às chamadas “pedaladas fiscais”.

Para o TCU, o governo Dilma Rousseff, ao adotar manobras para aliviar, momentaneamente, as contas públicas, desrespeitou princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal. O que se observou foi uma política expansiva de gastos sem sustentabilidade fiscal e sem a devida transparência. Para o relator, as operações passaram ao largo das ferramentas de execução orçamentária e financeira instituídas. Nessa esteira, entende-se que os atos foram praticados de forma a evidenciar uma situação fiscal incompatível com a realidade.

Reprovação das contas do governo de 2015. Em decisão unânime, no dia 5 de outubro de 2016, o Tribunal de Contas da União (TCU) voltou a recomendar ao Congresso Nacional a reprovação das contas da presidente da República referentes ao exercício de 2015. A decisão se baseou em 10 irregularidades identificadas pelo Tribunal, com destaque para os atrasos indevidos nos repasses aos bancos públicos, conhecidos como “pedaladas fiscais”; a abertura de créditos suplementares incompatíveis com a meta do resultado primário vigente à época; e o contingenciamento de despesas em valores inferiores aos necessários para respeitar a meta fiscal.

Por tratar-se de pareceres prévios, não cabe recurso da decisão no TCU. Os pareceres foram encaminhados ao presidente do Congresso Nacional, a quem compete examinar e aprovar ou rejeitar os pareceres. Os Relatórios e pareceres prévios do TCU sobre as contas do governo da república de 2014 e 2015, estão disponíveis em: <http://portal.tcu.gov.br>.

### **3.2. Dimensão política: democracia, governabilidade e impunidade**

Constata-se que, mesmo atravessando enormes dificuldades políticas e éticas no final do seu primeiro mandato (2003-2006), o governo Lula sobreviveu ao escândalo do mensalão, conforme evidenciado no julgamento pelo STF da Ação Penal 470 (mensalão), por meio da concessão de espaços na administração pública aos partidos políticos e parlamentares que o apoiassem no Congresso Nacional. Essas deficiências inerentes ao sistema presidencialista permitiram que ele fosse reeleito em 2006, bem como elege-se e reelegesse a sua candidata Dilma Rousseff, em 2010 e 2014. A utilização de uma estratégia política com dados e argumentos otimistas, mas pouco consistentes, acentuados pelo marketing político, contribuiu decisivamente para a reeleição da presidente Dilma em outubro de 2014. A real situação econômica do país, no entanto, veio à tona nos meses seguintes, na medida em que iam sendo divulgados os indicadores socioeconômicos do país (IBGE, 2016a), que mostravam que a situação da economia brasileira estava se agravando de forma acelerada.

Na mesma trajetória do segundo governo Lula, o primeiro governo Dilma, bem como no curto período do segundo governo (1º de janeiro de 2015 a 31 de agosto de 2016, data em que foi afastada definitivamente da presidência pelo Senado Federal, pelo placar de 61 votos a favor e 20 contra), também se revelou extremamente débil em termos de gestão da economia e da administração pública, agravado pela ausência de combate à corrupção institucionalizada na administração, notadamente na Petrobras, envolvendo



o pagamento de propinas para partidos e políticos do PT, do PMDB e do PP, dirigentes da estatal, e donos e dirigentes das grandes empreiteiras do país.

*Esses desajustes levaram o país para a depressão, provocando efeitos colaterais perversos no campo socioeconômico, notadamente na queda da arrecadação, no aumento acelerado do desemprego, na queda da renda dos trabalhadores, na elevação da inflação e no crescimento da dívida pública bruta*

A soma dos inúmeros equívocos cometidos pelos governos Lula e Dilma Rousseff, e de forma mais acentuada, no segundo mandato do governo Dilma, erodiram gradativamente as bases da governança pública, que levou o Brasil para uma crise de governabilidade.

A piora da crise política, contaminada pela corrupção institucionalizada nas estatais, impactou negativamente no desempenho da economia. Por sua vez, as condenações dos réus envolvidos no escândalo do mensalão pelo Supremo Tribunal Federal, e as revelações das investigações do escândalo de corrupção na Petrobras, deixou exposto para a sociedade um sistema político exaurido, corrompido pelo patrimonialismo, corporativismo e corrupção. A crise de governabilidade que paralisou o Brasil, e o impeachment aprovado pelo Senado Federal contra a presidente Dilma Rousseff corroboram essas afirmações.

A crise de governabilidade deixou evidenciado que não é mais possível continuar prevalecendo os interesses políticos, de grupos ou pessoais para a escolha dos dirigentes e gestores na administração pública. Ficou demonstrado que isso resulta num baixo desempenho da gestão pública, decorrente das fragilidades dos perfis desses atores, em geral, marcados pela falta de competência e propensos à corrupção. Essas fragilidades existentes na administração pública se exacerbaram com a retomada do modelo patrimonialista, executado por meio do aparelhamento político do Estado e o fisiologismo, base de sustentação do “modelo de coalizão presidencial”, utilizado de forma intensa pelos governos Lula e Dilma. Constata-se, assim, que a burocracia e a falta de transparência na administração pública, agravados pelos desperdícios decorrentes da incompetência na gestão pública, e a tolerância com a corrupção estão na base da crise.

## **As reações contra as medidas de combate a corrupção**

As evidências colhidas nas inúmeras delações premiadas e nas gravações dos investigados pela operação Lava Jato (MPF, 2016), revelam que as instituições de controles, em especial, a Polícia Federal, Ministério Público Federal e o Poder Judiciário, apesar dos bons resultados já alcançados na justiça federal de 1ª instância, continuam enfrentando forte resistências por parte dos investigados. Essas constatações contribuíram para alertar a sociedade da necessidade da aprovação de leis mais rígidas para combater a corrupção no Brasil.

O Brasil adota o sistema de foro privilegiado, ou seja, ações penais contra determinadas autoridades tramitam nos Tribunais e não nos Juízos de primeira instância. Esse sistema parte do princípio de que os órgãos superiores da Justiça teriam maior independência para julgar altas autoridades. Se no passado, o número de autoridades que gozavam do direito ao foro privilegiado era pequeno, com a Constituição Federal de 1988, esse número aumentou de forma exponencial. Existem atualmente no Brasil cerca de 22 mil autoridades e políticos com foro privilegiado. Diante dessa realidade, pode-se afirmar que, o foro privilegiado se apresenta como um dos maiores obstáculos para acabar com a impunidade na esfera criminal no Brasil.

A crescente preocupação da sociedade, em especial, de juízes, procuradores, promotores e advogados com a possibilidade de que o sucesso alcançado pela operação Lava Jato acabe levando a uma reação do sistema político para se autopreservar e diminuir a capacidade dos órgãos investigativos do Estado para realizar operações semelhantes, como aconteceu na Itália, com a operação Mãos Limpas, com o apoio decisivo do então primeiro ministro, Silvio Berlusconi.

Tramitavam no Supremo Tribunal Federal (STF), no final de 2016, um total de 84 processos criminais contra parlamentares, em grande parcela relacionados a atos de corrupção. Dos 81 senadores, 24 são acusados de práticas criminosas, dos quais 13 são alvo da Lava Jato. O STF leva, em média, oito anos para julgar os processos que envolvem foro privilegiado, o que reforça a percepção de impunidade no Brasil. Registre-se que, o presidente do Senado, Renan Calheiros (PMDB-AL), alvo de oito inquéritos no âmbito da operação Lava Jato, também é o autor do polêmico projeto de lei do Senado no. 280, de 2016, que define os “crimes sobre abuso de autoridade”.

Nesse sentido, merece destaque, o projeto de lei de iniciativa popular protocolado na Câmara dos Deputados, resultado da campanha “10 Medidas contra a Corrupção”, propostas pelo Ministério Público Federal

(MPF) para reforçar o combate à corrupção. Na mesma linha que levou a aprovação da Lei da Ficha Limpa, encontra-se em tramitação no Congresso Nacional, as sugestões de alteração legislativa por iniciativa popular no campo do combate a corrupção. O projeto propõe mudanças na legislação para coibir e punir com mais rigor os crimes de corrupção. Veja a esse respeito, o Projeto de Lei nº 4850, de 2016, que “estabelece medidas contra a corrupção e demais crimes contra o patrimônio público e combate o enriquecimento ilícito de agentes públicos”.

### **3.3. Dimensão corrupção: os escândalos do mensalão e do petrolão**

Observa-se que o tema corrupção está consolidado na agenda das preocupações brasileiras, mas as evidências confirmam que o problema não vem sendo enfrentado de maneira firme e resolutiva. Isso indica que a questão da corrupção ainda não foi assimilada como algo que está revestido de interesse público autêntico – continua, ao invés disso, a ser tratada apenas como mais um item de programa de governo.

#### **Balanco dos escândalos do mensalão (AP 470) e petrolão (operação Lava Jato)**

Para uma melhor compreensão sobre as principais peculiaridades dos casos de corrupção nos governos Lula e Dilma, apresentamos a seguir, um balanço dos escândalos do mensalão e petrolão. Registre-se que, o julgamento pelo STF da Ação Penal 470 (escândalo do mensalão), e as revelações das investigações da operação Lava Jato contribuíram para revelar à sociedade brasileira os graves problemas que o país enfrenta nos campos da política, economia e da ética.

Mensalão. O julgamento da Ação Penal 470 (escândalo do mensalão) feito pelo STF, ficou comprovado que diversos parlamentares integrantes do PP, PL, PTB, PMDB e do PT, receberam dinheiro pessoalmente ou por intermediários, para apoiar projetos do governo federal, no primeiro mandato do ex-presidente Lula, por meio do esquema de lavagem de dinheiro. No julgamento, que durou quatro meses e meio, foram realizadas 53 sessões plenárias do STF, que levou à condenação 25 dos 37 réus do processo, e 12 foram absolvidos. O esquema foi organizado por um núcleo político chefiado por José Dirceu, então ministro da Casa Civil, e integrantes da alta cúpula do PT. O publicitário Marcos Valério foi apontado como operador do mensalão. Foi condenado pelo Supremo por utilizar suas empresas de publicidade para desviar dinheiro público e repassá-lo a parlamentares. Kátia Rabello, dona

do Banco Rural e diretores da instituição financeira foram denunciados por formação de quadrilha, gestão fraudulenta e lavagem de dinheiro. Na ementa do acórdão, ficou explicitado a decisão do STF de retirar o mandato dos deputados federais condenados no processo. Foram quatro: José Genoíno (PT-SP), João Paulo Cunha (PT-SP), Valdemar Costa Neto (PR-SP) e Pedro Henry (PP-MT). A síntese do julgamento do mensalão está explicitada na ementa do acórdão do julgamento da Ação Penal (AP) 470, publicada no dia 22 de abril de 2013.

**Lava Jato.** A dimensão dos números, dados, de pessoas e empresas envolvidas na operação Lava Jato confirmam que se trata da maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro da história do Brasil (MPF, novembro 2016). Na primeira etapa, a Lava Jato investigou crimes financeiros praticados por quatro organizações criminosas lideradas por doleiros. Num segundo momento, corrupção e lavagem bilionárias praticadas na Petrobras. Na terceira etapa, que é a atual, a Lava Jato tem revelado corrupção em outros órgãos públicos federais, como Ministério do Planejamento, Eletronuclear e Caixa Econômica Federal.

As investigações e condenações que resultaram da operação Lava Jato, iniciada em 17 de março de 2014, conforme detalha o Ministério Público Federal (MPF, nov. 2016), mostra um volume bastante elevado de recursos públicos desviados pela corrupção institucionalizada no governo federal. Apenas em propinas pagas, foram R\$ 6,2 bilhões. Os prejuízos foram estimados pelo Tribunal de Contas da União em até R\$ 29 bilhões e pelos peritos da Polícia Federal em até R\$ 42 bilhões. Até junho de 2016 a Lava Jato já havia recuperado cerca de R\$ 4,2 bilhões. Apenas em processos de cunho indenizatório, propostos pelo Ministério Público no âmbito da operação Lava Jato, foram apresentadas 7 acusações por improbidade administrativa, e estão sendo pleiteados cerca de R\$ 12,1 bilhões contra 38 pessoas físicas e 16 pessoas jurídicas. O valor total do ressarcimento pedido (incluindo multas) é de R\$ 38,1 bilhões.

Das 51 acusações criminais, envolvendo 243 acusados, o juiz Sérgio Moro, 13.<sup>a</sup> Vara Federal Criminal de Curitiba, já havia proferido 23 sentenças, condenando, até novembro de 2016, um total de 118 pessoas, contabilizando 1256 anos de pena. Inclui-se, nesse total, a sentença em que o ex-ministro da Casa Civil José Dirceu do governo Lula e outras 10 pessoas foram condenadas pelos crimes de corrupção, lavagem de dinheiro e pertinência à organização criminosa. As penas aplicadas aos 11 réus desta ação penal chegam a 143 anos.

Um total de R\$ 3,6 bilhões são alvos de recuperação por acordo de delação, que desse montante R\$ 745,1 bilhões são objeto de repatriação e R\$ 2,4 bilhões em bens de réus bloqueados (MPF, nov. 2016). As informações oficiais do MPF sobre a Operação Lava Jato estão disponíveis no site [www.lavajato.mpf.mp.br](http://www.lavajato.mpf.mp.br).

A mobilização maciça da população nas ruas e nas redes sociais, apoiando de forma incondicional as instituições Polícia Federal, Ministério Público Federal e Justiça Federal envolvidas nas investigações da corrupção institucionalizada, em particular a Operação Lava Jato, vem se revelando como o fator decisivo para garantir a continuidade da “Operação Mãos Limpas” brasileira.

#### **4. A imposição do novo regime fiscal no Brasil**

Pode-se afirmar que, a deterioração das finanças públicas, decorrente da profunda crise econômica-política-ética vivenciada nos últimos anos, foi responsável pela imposição da adoção de um novo regime fiscal no Brasil. Os sucessivos déficits nas suas contas públicas nos últimos anos confirmam esta afirmação. Em 2014, houve um déficit fiscal de R\$ 32,5 bilhões; em 2015, esse déficit subiu para R\$ 111 bilhões; e em 2016, após a alteração da meta fiscal no Orçamento da União, o déficit foi fixado em R\$ 170,5 bilhões confirmando a grave deterioração das contas públicas no Brasil. Para todo o setor público, a meta foi fixada em um déficit de até R\$ 163,94 bilhões. Esse número considera um superávit, ou seja, resultado positivo, de R\$ 6,55 bilhões dos estados e municípios.

*O desequilíbrio nas contas públicas no Brasil é resultado de uma forte redução na arrecadação de impostos e contribuições, ao lado de um contínuo crescimento nas despesas, especialmente as obrigatórias, como por exemplo, os benefícios previdenciários, pessoal, abono, benefícios assistenciais, transferências a Estados e Municípios e precatórios. A redução nas receitas tem como causa principal a redução no desempenho da economia e a política de desoneração tributária. As despesas, por sua vez, continuaram aumentando acima da inflação, definidos na legislação, como a política de aumento real do salário mínimo, as transferências para compensar os Estados e Municípios devido à desoneração do ICMS, a compensação aos Estados e Municípios nos gastos com educação, os reajustes salariais do setor público.*

A desorganização da economia, em especial, das finanças públicas está exigindo do governo Michel Temer a implementação de medidas de austeridades para recolocar o país novamente na trilha do crescimento econômico. É oportuno ressaltar que, o regime atual, ancorado apenas em metas de resultado, não se mostrou capaz de conter o crescimento da despesa pública no âmbito da União. Isso resultou na queda recente da receita, que tem sido acompanhada da deterioração dos resultados fiscais e da elevação do endividamento público. Constata-se que, a despesa primária pública cresceu 51% acima da inflação, enquanto a receita evoluiu apenas 14,5%, no período de 2008 a 2015.

A Emenda Constitucional que estabelece um novo regime fiscal para o Brasil foi concebida para resolver esses desequilíbrios nas contas públicas, limitando o gasto público à variação da inflação medida pelo IPCA, ou seja, colocar o dispendioso Estado brasileiro dentro do Orçamento Público. Assim, a principal medida do novo regime fiscal é a limitação do crescimento das despesas públicas, que só poderá ocorrer até a variação dos preços médios medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor - IPCA, pelo prazo de vinte anos.

*O novo Regime Fiscal do Brasil restringe as despesas do governo ao IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo) dos 12 meses anteriores, e tem duração de duas décadas, com possibilidade de mudança na forma de limitar os gastos a partir do décimo ano.*

A Emenda Constitucional altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que institui o Novo Regime Fiscal, que passa a vigorar com as seguintes alterações: “Art. 101. Fica instituído, para todos os Poderes da União e os órgãos federais com autonomia administrativa e financeira integrantes dos Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, o Novo Regime Fiscal, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos art. 102 a art. 105 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”.

Em síntese, o principal objetivo do novo regime fiscal é permitir que o ritmo de aumento de despesas fique sob controle, por meio da definição de uma regra geral que estabeleça limites para o aumento de despesas em termos globais, de forma a alcançar, no futuro, o equilíbrio sustentável das contas públicas. O novo regime fiscal se propõe a promover a redução

da despesa primária da União em percentual do PIB, inclusive nos períodos de maior crescimento, para permitir que nas fases recessivas a política fiscal possa ser utilizada para estimular a economia sem que se comprometa a sustentabilidade fiscal.

## 5. Considerações finais

Os resultados das discussões confirmam que a convergência das crises política, econômica e ética contribuíram para a queda no desempenho da economia brasileira e na desorganização da administração pública; que o modelo de coalização presidencial, o patrimonialismo, a má gestão pública, a institucionalização da corrupção, e a leniência no combate a corrupção facilitaram o surgimento dos diversos escândalos de corrupção no país nos últimos anos; que intensidade da crise política-econômica-ética provocou uma crise de governabilidade, afetou a economia e desestruturou as finanças públicas; e que os desequilíbrios nas contas públicas estão impondo a adoção de um novo regime fiscal no país e a necessidade da realização de reformas estruturais.

É importante ressaltar que, o novo regime fiscal, que define um teto para as despesas públicas, é apenas o ponto de partida para a reorganização da economia brasileira. Trata-se de uma medida de austeridade suave, entre as possíveis de serem adotadas para resolver os desequilíbrios das finanças públicas, como por exemplo, uma redução drástica das despesas públicas ou a elevação da tributação, com vista a acabar com o déficit primário do país.

*As contas do setor público no Brasil continuarão a apresentar rombos, ainda que cada vez menores, pelo menos até 2019. Para 2016, estima que o país terá um déficit primário de 2,8% do PIB. Em 2017, o déficit primário do Brasil deve cair para 2,2%; em 2018, para 1,2%; e em 2019, para 0,5% do PIB.*

Entendemos, diante desse contexto, que se faz necessário a implementação de outras reformas complementares, para que o novo regime fiscal tenha sucesso, e possa contribuir para a retomada do crescimento econômico do país. Destacamos, entre essas medidas, a necessidade da realização de reformas prioritárias para o país, como por exemplo, as reformas da previdência, tributária, política, administração pública e a reforma da legislação trabalhista.

## Recomendações-sugestões

Nesse sentido, apresentamos a seguir, alguns aspectos que entendemos relevantes - e que não são exaustivos -, sobre os fundamentos e as justificativas para a realização das reformas estruturais, que ao lado do novo regime fiscal, irão contribuir para a superação das dificuldades socioeconômicas do Brasil.

Os desequilíbrios que impõem a reforma da Previdência. Constata-se que a Previdência Social no Brasil, apesar da imposição constitucional, se encontra desequilibrada do ponto de vista financeiro e atuarial. Em dezembro de 2015 os beneficiários do Regime Geral da Previdência totalizavam 32,7 milhões de pessoas. Desse contingente 23,3 milhões (71,4%) era de origem urbana. Os restantes 9,3 milhões (28,6%) eram de origem rural. Esse conjunto de beneficiários receberam 436,0 bilhões. Considerando que a arrecadação líquida foi de R\$350,3 bilhões, o déficit global da Previdência em 2015 foi de R\$ 85,8 bilhões em termos de caixa (Boletins estatísticos da Previdência Social, ago. 2016).

Considerando que a força de trabalho (FT) do Brasil é de 101 milhões pessoas, da qual 22 milhões estão acima de 60 anos (IBGE, PNAD, set. 2016), conclui-se que existem 10,7 milhões de beneficiários que estão sobrecarregando o RGPS, em termos financeiro e atuarial.

Nessa reforma é importante, também, agregar os servidores públicos da União, abrigados pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), que arrecadou R\$33 bilhões, e dispendeu R\$ 103 bilhões, resultando num déficit de R\$ 70 bilhões em 2015. Os crescentes déficits do RGPS e do RPPS representam obstáculos concretos para a reorganização das contas públicas. A Previdência Social dos servidores públicos dos estados e municípios, que possui características e peculiaridades próprias, deve merecer um tratamento diferenciado.

A relevância da reforma tributária. A necessidade da modernização do sistema tributário brasileiro é percebida, tanto pelo setor privado como pelo setor público, como essencial para elevar a capacidade de competitividade das empresas, com vista a permitir que enfrentem os desafios de uma concorrência cada vez mais intensa nos mercados globalizados. O sistema tributário brasileiro é reconhecidamente pouco eficiente, o que impacta negativamente no funcionamento das empresas e da economia. Assim, é sabido que a reforma tributária que o país necessita passa pela redução do número de tributos, simplicidade, estabilidade de regras, direitos e garantias do contribuinte, transparência, segurança jurídica e prazos de recolhimento dos tributos.



É importante alertar, no entanto, levando-se em consideração os fracassos das tentativas anteriores, que a aprovação das mudanças não é uma tarefa fácil, pois existem alguns obstáculos que não podem ser desconsiderados, como por exemplo, as resistências por parte de setores específicos (beneficiários de incentivos fiscais e outras concessões); os interesses e conflitos federativos em jogo, notadamente a relutâncias dos Estados e municípios que não estão dispostos a perder receitas com mudanças que afetem o ICMS e o ISS.

Apesar da ampla percepção dos entes federativos de que, a reforma irá propiciar ganhos para todos, por meio da redução de custos, organização mais eficiente e o crescimento da economia, persistem desconfianças e dúvidas sobre a sua implementação. A dificuldade de quantificar esses benefícios no momento em que as mudanças estão sendo realizadas é muito difícil, o que provoca o surgimento de resistências por parte dos eventuais perdedores – Estados e empresas -, que sabem que estão perdendo.

Reforma do sistema político. A reforma política é um tema relevante, que necessita prosperar na agenda política do país. Existem um conjunto de propostas que já se encontram em discussão no Congresso Nacional, que se destinam a tentar aperfeiçoar o atual sistema eleitoral e político brasileiro. Entre os temas estão o sistema eleitoral, financiamento eleitoral e partidário, coligações, alteração das datas de posses, entre outros. O essencial é que as medidas que eventualmente venham a ser aprovadas contribuam para o fortalecimento das instituições e da democracia. Essas alterações no sistema político só terão sentido se forem capazes de gerar uma mudança relevante na vida política do Brasil, notadamente para enfrentar o corporativismo, o patrimonialismo e a corrupção.

*Promover uma mudança na estrutura organizativa do país é a essência de uma reforma política. Assim, a sua finalidade é corrigir ou aperfeiçoar alguns mecanismos da esfera governamental ou da administração pública que distorcem o funcionamento do país.*

Reforma da administração pública. A administração pública brasileira – que conserva ranços burocráticos ultrapassados e um viés patrimonialista exacerbado – é vista com uma crescente desconfiança pela população. A sobrevivência do patrimonialismo e do corporativismo tem contribuído para isso. Ele impacta no desempenho da administração pública, na medida em que facilita desvios e corrupção, além de ameaçar a boa governança pública.

As fragilidades e as deficiências da administração continuam aumentando pela continuidade da adoção do modelo de coalizão presidencial, que visa garantir maiorias confortáveis de sustentação política ao governante. Observa-se que, as escolhas dos principais gestores da máquina governamental continuam sendo feitas pelo critério “político”. Ao privilegiar esse modelo desarrazoado de divisão do poder, os governantes relegam a um plano secundário a competência técnica, a ética e o compromisso com a prestação de serviços públicos de qualidade.

*Para que o Estado possa cumprir o seu papel, torna-se urgente na inclusão na agenda das reformas estruturais, a reforma da administração pública, com base em novos parâmetros e valores, como a meritocracia, a competência e a ética. Busca-se, assim, a rearticulação das relações do Estado com a sociedade, para atender às suas demandas com serviços públicos de qualidade, redução de gastos, implementação e avaliação de políticas públicas. É necessário também elevar a transparência, promover e estimular investimentos em setores estratégicos e, assim, criar condições para a retomada do processo de crescimento do Brasil.*

**Reforma do modelo de compras públicas.** Devido ao seu peso na economia, as compras públicas precisam estar incluídas em uma política de desenvolvimento. Dessa forma, torna-se relevante que o Estado tenha um bom sistema de compras de forma a assegurar uma alocação eficiente dos escassos recursos governamentais, que vem em sua maior parte de tributos. Devido a sua natureza, as compras públicas, em geral, são realizadas por meio de regras formais e procedimentos visando aumentar a eficiência de suas compras.

Essa ampla, complexa e detalhada legislação que se aplica a todas as aquisições realizadas pelo setor público no Brasil vem se revelando frágil, conforme evidenciado nas investigações feitas pela Polícia Federal e Ministério Público Federal nos diversos escândalos ocorridos em contratações públicas nas empresas estatais, com destaque para a Petrobras e Eletrobrás. Nesse sentido se torna relevante debater a adoção de novos modelos de compras públicas para o país, tendo como referência, por exemplo, o modelo norte-americano.

Existe naquele país uma supervisão e fiscalização superpostas dos contratos, do setor público, construtora, seguradora, comissões e administrado-

res independentes, que impõem às construtoras risco quase integral das obras e limitação a aditivos. Para garantir licitações públicas bem-sucedidas, adotam a cláusula denominada “performance bond”, usadas na área de infraestrutura, que prevê contratação, pelo vencedor de um leilão, de seguro para 100% do empreendimento, obrigando as seguradoras a terminarem a obra, sem custo adicional ao poder público. O processo de acompanhamento da execução dos contratos é determinante para a liberação das parcelas de pagamento.

*A cláusula de “performance bond” permite ao governo ou órgão público de encerrar unilateralmente o contrato se a obra não progredir como acertado, em tempo e qualidade, se as exigências técnicas não forem atendidas e em casos de falência. Enquanto as seguradoras mantêm permanente fiscalização sobre a obra, as construtoras adotam as melhores práticas, pois, em caso de sinistro, terão dificuldade de contratar o seguro no futuro.*

**Reforma da legislação trabalhista.** Diante da depressão econômica e do crescimento da taxa de desemprego, o debate sobre a reforma da legislação trabalhista volta a ocupar um lugar de relevância na agenda política do país. A construção de uma proposta por parte do governo e dos trabalhadores, no meu entendimento, passa pela busca de diminuição do desemprego, que já ultrapassou o patamar de 12 milhões de pessoas. Destacam-se, dentre as propostas do governo, a de permitir aos trabalhadores, através de seus representantes eleitos e em sede de convenção coletiva, ajustarem a forma de cumprimento de sua jornada laboral de 44 horas semanais da maneira que lhes seja mais vantajosa. Legalizar, por exemplo, a possibilidade de um trabalhador ter uma escala de 12 horas de trabalho por 36 horas de descanso, com a limitação de uma jornada semanal de 44 horas. Criar duas novas modalidades de contratação: por hora trabalhada e por produtividade.

*Num contexto de crise econômica o tema “jornada de trabalho” se destaca como um tema sensível da legislação trabalhista que necessita ser discutido com prioridade. É relevante reconhecer que, muitas profissões estão demandando jornadas diferentes, o que evidencia a existência de uma desconexão da legislação com o mercado.*

# REFLEXÃO