



Setembro de 2016  
Número 161

**PEC nº 241/2016:  
o novo regime fiscal e seus  
possíveis impactos**

**DIIESE**  
DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE  
ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS

## PEC nº 241/2016: o novo regime fiscal e seus possíveis impactos

O governo de Michel Temer encaminhou, em 16 de junho de 2016, ao Congresso Nacional (CN), a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 241/2016 para estabelecer um novo regime fiscal, com o objetivo de impor limites ao crescimento da despesa primária<sup>1</sup> da União no longo prazo. Essa iniciativa foi antecedida de medidas governamentais de curto prazo, principalmente do anúncio de uma nova meta fiscal para 2016. O objetivo deste texto é descrever e analisar essas duas medidas de governo, notadamente o novo regime fiscal.

### A revisão da meta de ajuste fiscal

A elaboração da proposta para o ajuste fiscal no curto prazo consolida o processo iniciado em maio passado, com a aprovação da nova meta de resultado primário<sup>2</sup> do setor público para o ano e, conseqüentemente, a modificação da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2016 (Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015). O primeiro passo da mudança na meta fiscal foi dado em 28 de março de 2016, quando o governo de Dilma Rousseff enviou ao Congresso Nacional um projeto de lei que, entre outras coisas, previa tal medida. O Projeto de Lei nº1 de 2016-CN previa um superávit de R\$ 2,7 bilhões, podendo chegar a um déficit de R\$ 96,7 bilhões<sup>3</sup>.

Apesar de o projeto de lei ainda estar em tramitação no Congresso Nacional, no dia 23 de maio, por meio da Mensagem 282, o governo de Michel Temer o reapresentou, mas com nova definição da meta de resultado primário. O projeto, dessa vez aprovado rapidamente e sem maiores questionamentos, fixou a nova meta da União para déficit de R\$ 170,5 bilhões. Esse valor incluiu o déficit primário de R\$ 113,9 bilhões<sup>4</sup> e R\$ 56,6 bilhões referentes aos seguintes passivos e despesas já contratadas:

- R\$ 19,9 bilhões devidos à Renegociação de Dívida dos Estados e outros Passivos;
- R\$ 21,2 bilhões pelo Descontingenciamento de Despesas;
- R\$ 9,0 bilhões para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC);
- R\$ 3,5 bilhões para o Ministério da Defesa; e
- R\$ 3,0 bilhões para o Ministério da Saúde.

---

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

2 Diferença entre receitas e despesas do governo, excluindo-se da conta as receitas e despesas com juros.

3 Valor próximo ao das projeções de mercado feitas à época – as expectativas de mercado reunidas pelo Ministério da Fazenda indicavam, na média, déficit de R\$ 109 bilhões em 2016 (mediana: R\$ 104 bilhões).

4 Déficit previsto pelo Ministério da Fazenda (MF) no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 2º Bimestre de 2016.

Para o setor público não financeiro consolidado, a nova meta fixa déficit de R\$ 163,9 bilhões, composto de déficit de R\$ 170,5 bilhões para o governo central e superávit de R\$ 6,6 bilhões para os estados e municípios.

A definição da nova meta de resultado primário teve como principais fundamentos a revisão dos parâmetros macroeconômicos e de todas as previsões de receitas consideradas incertas ou extraordinárias, como, por exemplo, a regularização de ativos no exterior – Rerct e a recriação da CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras) que foram excluídas na previsão de arrecadação<sup>5</sup>.

A meta da União de déficit de R\$ 170,5 bilhões acomoda, portanto, os cenários mais pessimistas no que diz respeito às frustrações de receitas e aumento de despesas. Com isso, o governo vem sinalizando que pretende promover um ajuste nas contas públicas com foco nas despesas primárias, principalmente as vinculadas a receitas. Em diversas declarações à imprensa, o atual ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, tem afirmado que o problema da despesa pública é estrutural, em razão, principalmente, das despesas obrigatórias definidas na Constituição Federal (CF) e que, portanto, para controlá-las, seria necessário reformar a CF/88.

Desta forma, no ajuste que está sendo conduzido, as despesas financeiras - pagamento de juros e amortização da dívida pública - que consomem aproximadamente 45% do orçamento geral da União<sup>6</sup>, são desconsideradas pela nova equipe econômica. Despesas que de alguma forma têm impacto sobre a vida do trabalhador, como, por exemplo, as relacionadas à Previdência Social e aos sistemas de saúde e de educação públicos é que acabam servindo de margem para a nova política fiscal.

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

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

---

<sup>5</sup>A Rerct foi aprovada em janeiro (Lei 13.254/2016) diferentemente da CPMF, que ainda não foi apreciada pelo Congresso Nacional.

<sup>6</sup> Conforme metodologia elaborada pela Auditoria Cidadã da Dívida.

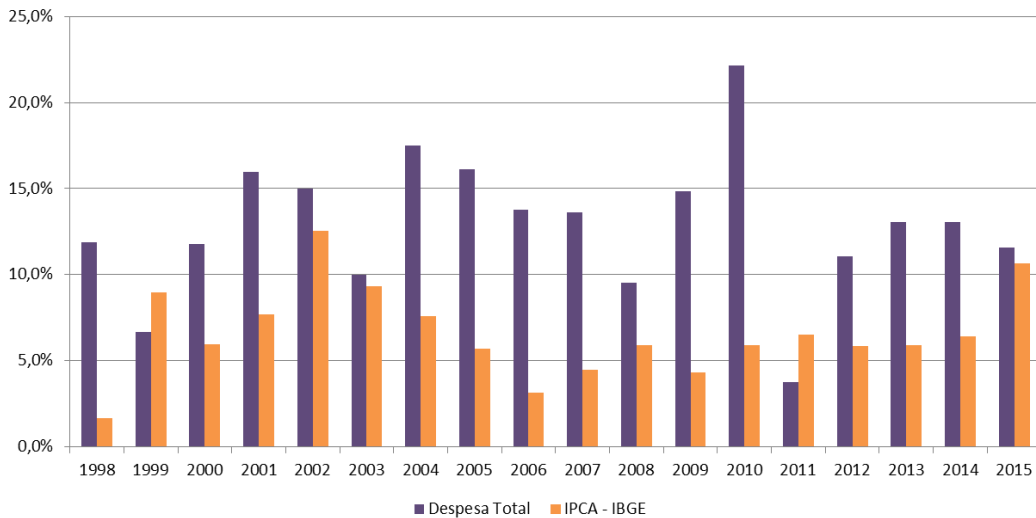
**TABELA 1**  
**Evolução Despesa Primária, IPCA, Receita Total e PIB**  
**Brasil - 1998 a 2015**

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

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - STN e IBGE  
Elaboração: DIEESE

Quando se analisa o comportamento da despesa em relação à inflação medida pelo IPCA-IBGE, nota-se que, em praticamente todo o período observado, a primeira teve variações superiores aos da última. Ou seja, apenas em 1999 e em 2011 não ocorreu aumento real das despesas primárias (Tabela 1 e Gráfico 1).

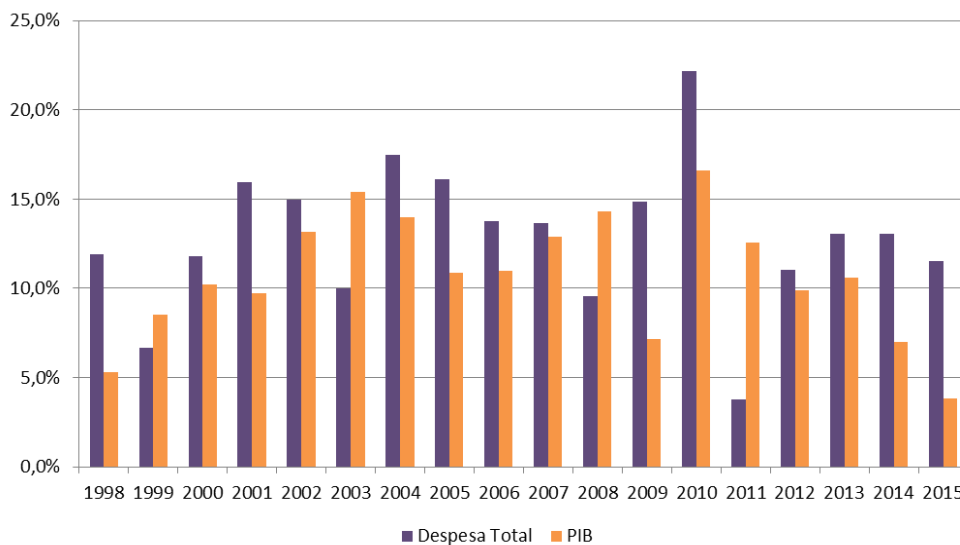
**GRÁFICO 1**  
**Despesa total x IPCA-IBGE - % sobre o ano anterior**  
**Brasil – 1998 a 2015**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - STN e IBGE  
 Elaboração: DIEESE

Da mesma forma, no período analisado, ao se comparar com a variação nominal do PIB, verifica-se que apenas em quatro anos a despesa teve crescimento inferior a esse indicador (1999, 2003, 2008 e 2011). Vale notar que, com exceção de 2008, os três outros momentos em que as despesas ficaram abaixo do PIB foram os primeiros anos de mandato presidencial, em que, via de regra, os governantes implementam políticas restritivas contando com o apoio adquirido na eleição anterior.

**GRÁFICO 2**  
**Despesa total x PIB - % sobre o ano anterior**  
**Brasil – 1998 a 2015**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - STN e IBG  
 Elaboração: DIEESE

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

A observação desses dados parece ir contra a ideia de que tem havido um descontrole das despesas, mas sim de que o problema fiscal está associado à estagnação econômica de 2014, seguida pela crise, e ao ajuste recessivo adotado em 2015. As despesas primárias, como se disse, tiveram um comportamento compatível com o aumento das receitas até 2012. Essas últimas aumentaram por efeito do ciclo de crescimento e da maior formalização da economia, como se evidencia pela estabilidade da carga tributária como percentual do PIB na casa dos 33%<sup>7</sup>. Foi em 2014 e em 2015, sob efeito da crise internacional e da perda de dinamismo interno, aliado ao ajuste recessivo adotado em 2015, que as receitas se deprimiram comprometendo o equilíbrio fiscal.

**GRÁFICO 3**  
**Despesa total x receita total - % sobre o ano anterior**  
**Brasil – 1998 a 2015**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - STN e IBGE  
 Elaboração: DIEESE

<sup>7</sup><http://www.bcb.gov.br/pec/Indeco/Port/indeco.asp> -Indicadores Econômicos Consolidados do Banco Central do Brasil de 20 de julho de 2016, Capítulo IV - Finanças públicas, Tabela IV.32 - Carga tributária bruta - % do PIB.

Além da revisão da meta fiscal, outras medidas foram anunciadas para compor o ajuste. Há a previsão, por exemplo, de que o BNDES<sup>8</sup> devolva R\$ 100 bilhões ao Tesouro Nacional (sendo R\$ 40 bilhões esse ano, R\$ 30 bilhões em 2017 e o restante em 2018) o que, segundo o governo, implicaria em uma economia com pagamento de juros e em redução da Dívida Bruta da União.

Também, há a intenção de extinguir o Fundo Soberano, que foi criado em 2008 com o intuito de mitigar os efeitos dos ciclos econômicos no país e conta com um patrimônio atual de aproximadamente R\$ 2,0 bilhões.

O governo Temer também tem declarado apoio a outras medidas que convergem com a perspectiva de um Estado mais enxuto, que recua no provimento de direitos sociais e abre maior espaço para atuação da iniciativa privada. Algumas destas medidas, já em discussão no Congresso brasileiro, tratam de reformas regulatórias no setor de petróleo e gás, como a retirada da obrigatoriedade de participação da Petrobras nos investimentos do pré-sal<sup>9</sup>; aceleração das concessões para a iniciativa privada e retomada do processo de privatizações.

Dando prosseguimento à estratégia de limitar o crescimento das despesas primárias, foi apresentada a proposta de alteração da constituição - PEC 241/16 – que institui o novo regime fiscal.

## A PEC 241/2016

No dia 16 de junho, foi enviada ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição nº 241 de 2016, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para instituir o novo regime fiscal. A proposta insere mais cinco artigos no ADCT e sua abrangência alcança todos os Poderes da União e os órgãos federais com autonomia administrativa e financeira integrantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.

De acordo com a PEC, o novo regime fiscal terá duração de 20 anos, contados a partir de 2017, com a possibilidade de alteração, pelo Executivo, no método de correção dos limites a partir do décimo exercício de vigência.

O novo regime fixa, para cada ano, limite individualizado para a despesa primária total do poder Executivo, do Judiciário, do Legislativo, inclusive o Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministério Público da União (MPU) e a Defensoria Pública da União (DPU), incluindo entidades da administração

---

<sup>8</sup>O BNDES realiza operações para financiar investimento de longo prazo com recursos repassados pelo Tesouro Nacional. Caixa Econômica e Banco do Brasil também realizam este tipo de operação. Estes recursos são destinados para finalidades específicas e, se o Banco não realiza os repasses num determinado prazo, tem que devolver os recursos para o Tesouro remunerando-os com a TJLP (Taxa de Juros de Longo Prazo). Essa operação alivia o caixa do Tesouro no momento em que os repasses são devolvidos, mas retira recursos de investimento do Banco. Num momento seguinte, os recursos podem voltar para o passivo do Banco. Portanto, é uma operação contábil normal entre bancos federais e o Tesouro, mas que tem certo ônus para os bancos, pois, no momento da devolução, os recursos têm que ser corrigidos.

<sup>9</sup>PL 4567/16 na Câmara dos Deputados, já votado como PLS 131/15 no Senado.

pública federal direta e indireta, os fundos e as fundações instituídos e mantidos pelo poder Público e as empresas estatais dependentes – ainda que os poderes tenham garantia constitucional de autonomia administrativa e financeira.

A proposta limita os gastos para 2017 à despesa primária realizada no exercício de 2016, corrigida pela variação do IPCA, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de janeiro a dezembro de 2016. Nos exercícios posteriores, a despesa fica limitada ao valor referente ao período imediatamente anterior, corrigido pelo mesmo índice. Isso significa que a despesa primária, como um todo, ficará congelada por 20 anos no mesmo patamar real de 2016.

Como no momento de elaboração das leis orçamentárias não é possível definir o índice de inflação anual, este será calculado com base na estimativa feita pelo poder Executivo e, posteriormente, os ajustes serão feitos no limite de despesa de cada poder ou órgão.

A apuração do limite estabelecido se dará pelo somatório das despesas que afetam o resultado primário no exercício, incluídos os restos a pagar referentes às despesas primárias. Como o resultado primário é apurado pelo regime de caixa (desembolso efetivo de recursos), o conceito de despesa sobre o qual se imporá o limite de gastos é a despesa paga.

A proposta do governo estabelece sanções aos órgãos ou poderes que descumprirem o limite estabelecido para as despesas. Havendo descumprimento, o órgão ou poder estará impedido, no exercício seguinte, de:

- conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de servidores públicos, inclusive a revisão geral anual prevista na CF. São exceções os derivados de sentença judicial ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor da PEC 241;
- criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;
- alterar a estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- admitir ou contratar pessoal, a qualquer título. Com a exceção da reposição de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos; e
- realizar concurso público.

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

Não serão incluídas no limite estabelecido, apenas, as transferências constitucionais para os estados, o DF e/ou municípios; o crédito extraordinário para atender a despesas imprevisíveis e urgentes;



as despesas com a realização de eleições pela Justiça Eleitoral; outras transferências obrigatórias derivadas de lei que sejam apuradas em função de receitas vinculadas; e despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

A proposta ainda determina que os pontos vedados introduzidos pelo novo regime fiscal não constituirão obrigação de pagamento futuro pela União ou direitos de outrem sobre o erário.

A PEC altera também a vinculação entre receitas e despesas públicas, afetando a área social da ação estatal. Os limites mínimos definidos para aplicação nas áreas de saúde e educação, que possuem seus recursos vinculados por determinações constitucionais<sup>10</sup>, também serão corrigidos na forma como estabelecido na PEC, ou seja, terão que se enquadrar no limite total de gastos corrigidos pelo IPCA do ano anterior. Para isso, a presente proposta também revoga o artigo 2º da Emenda Constitucional nº 86 de 17/03/2015, que estabelece a progressividade nos gastos mínimos com a área da Saúde em percentuais da Receita Corrente Líquida.

Atualmente, já é comum que os governos tratem as vinculações constitucionais para a saúde e a educação como limites máximos de despesa, e não enquanto patamar mínimo de investimento, que é o que são. Dessa forma, uma das consequências que a aprovação dessa PEC poderia trazer para os investimentos em áreas sociais fundamentais é o congelamento dos gastos, mesmo que em termos reais, nos patamares de 2016, com consequências para o desenvolvimento de políticas públicas para toda a sociedade.

As mudanças propostas, por meio da PEC 241, confirmam a opção do governo em exercício em priorizar o ajuste fiscal pela ótica da despesa primária. Os novos critérios de reajuste das principais despesas da União confirmam esta estratégia. Ao prever que as despesas do Governo Federal, independentemente do nível da atividade econômica, passem a ser reajustadas somente pela inflação do ano anterior, sua aprovação acaba tendo impacto significativo nas conquistas recentes dos trabalhadores.

A Tabela 2 mostra as diferenças anuais entre as despesas realizadas em educação e saúde durante o período de 2002 a 2015, e as mesmas despesas calculadas caso a nova regra tivesse sido adotada durante o mesmo período. Observa-se, por esta simulação, que os gastos com educação e saúde teriam sido significativamente menores se as regras propostas pelo governo tivessem sido implementadas desde 2003. No caso da educação, com a nova regra, a redução seria de 47%, no período. Já em relação às despesas com saúde, a redução seria de 26%<sup>11</sup>. Em relação ao montante de recursos, a perda na saúde, entre 2002 e 2015, teria sido de R\$ 306,3 bilhões e, na educação, de R\$ 389,2 bilhões.

---

<sup>10</sup> O artigo 198 da Constituição Federal determina um percentual mínimo de aplicação de recursos com ações e serviços públicos de saúde, que corresponde a 15% da receita corrente líquida, no caso da União. No caso dos estados e municípios, situam-se em 12% e 15% do produto da arrecadação dos impostos, respectivamente. Já o artigo 212, determina que os gastos mínimos com a manutenção e desenvolvimento do ensino devem ser de 18% da receita de impostos, no caso da União e de 25% da receita de impostos e transferências para estados e municípios.

<sup>11</sup> Exercício realizado com informações obtidas do Orçamento Brasil (<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil>). Foram consideradas as despesas efetivamente liquidadas com as Funções Saúde e Educação.

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

**TABELA 2**  
**Despesas realizadas em Educação e Saúde no período 2002 a 2015 x Despesas em Educação e Saúde pela regra da PEC 241 – Brasil 2002-2015**

Ano	Educação			Saúde		
	Despesas realizadas (R\$ bi)	Regra PEC 241/16 (R\$ bi)	Diferença Educação (R\$ bi)	Despesas realizadas (R\$ bi)	Regra PEC 241/16 (R\$ bi)	Diferença Saúde (R\$ bi)
<b>2002</b>	30,8	30,8	0,0	59,3	59,3	0,0
<b>2003</b>	30,1	31,4	-1,4	57,4	60,5	-3,1
<b>2004</b>	28,4	31,8	-3,4	64,4	61,1	3,3
<b>2005</b>	29,8	32,2	-2,4	67,2	62,0	5,2
<b>2006</b>	35,1	33,0	2,1	72,4	63,5	8,9
<b>2007</b>	41,5	32,5	9,0	77,9	62,5	15,4
<b>2008</b>	45,3	32,0	13,4	80,4	61,5	18,9
<b>2009</b>	56,3	32,4	23,9	89,2	62,3	26,9
<b>2010</b>	70,0	31,8	38,2	89,3	61,1	28,2
<b>2011</b>	78,9	31,5	47,4	97,5	60,5	37,0
<b>2012</b>	92,3	31,6	60,7	101,6	60,7	40,9
<b>2013</b>	98,4	31,4	67,0	102,0	60,5	41,6
<b>2014</b>	105,1	31,2	74,0	105,3	59,9	45,4
<b>2015</b>	90,3	29,6	60,7	94,6	57,0	37,7
<b>Total</b>	<b>832,3</b>	<b>443,1</b>	<b>389,2</b>	<b>1.158,6</b>	<b>852,4</b>	<b>306,3</b>

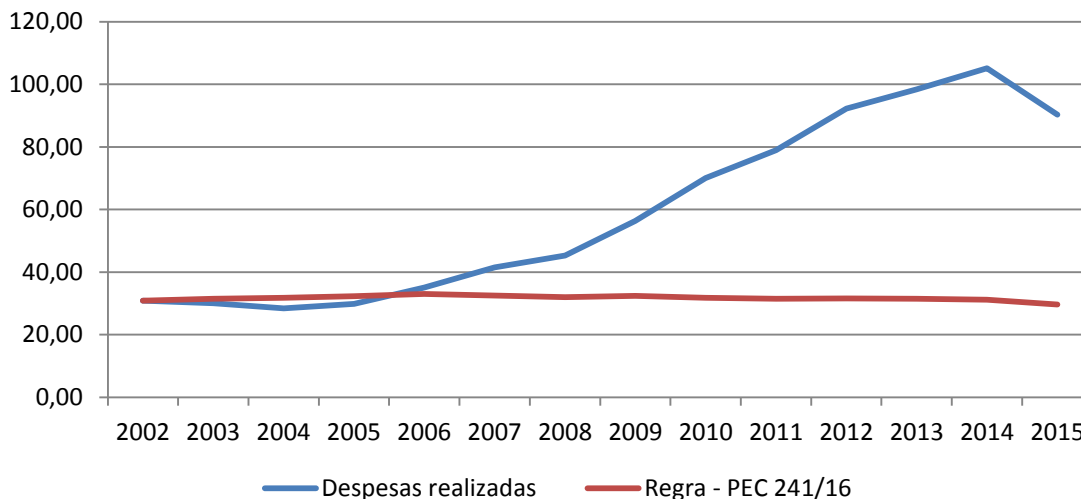
Fonte: Orçamento Brasil e IBGE

Elaboração: DIEESE

Obs.: Valores reais de dezembro de 2015 (IPCA). Ano-base 2002

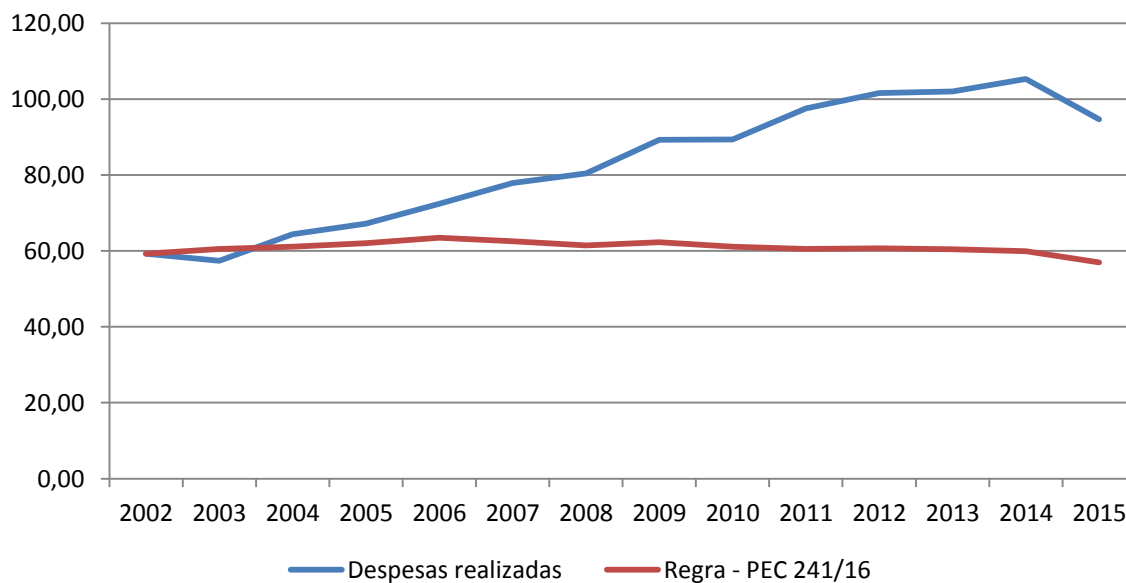
Os efeitos da PEC 241/16 podem ser melhor visualizados quando esses dados são apresentados em gráficos. Nota-se que os Gráficos 4 e 5 assumem a forma de “boca de jacaré” evidenciando a disparidade entre os gastos efetivos e os mesmos gastos caso a regra proposta já estivesse em vigor desde 2002. Quanto maior a “boca de jacaré”, maior a diferença.

**GRÁFICO 4**  
**Despesa com a Função Educação no período 2002 a 2015**  
 (R\$ bilhões)



Fonte: Orçamento Brasil e IBGE  
 Elaboração: DIEESE

**GRÁFICO 5**  
**Despesa com a Função Saúde no período 2002 a 2015**  
 (R\$ bilhões)



Fonte: Orçamento Brasil e IBGE  
 Elaboração: DIEESE

Outra possível consequência das medidas previstas na PEC poderá ser a revogação ou alteração da política de valorização do salário mínimo (SM). Implementada em 2007, como uma política até 2023, a valorização do SM foi responsável, em grande parte, pela dinâmica recente do mercado interno e pelo crescimento da renda média do trabalhador. A atual metodologia de reajuste do SM, baseada na reposição da inflação e na variação do PIB, está prevista em lei para vigorar até janeiro de 2019, podendo ser afetada com os novos limites propostos para os gastos públicos.

O piso de benefícios da seguridade social (previdência e benefícios assistenciais) e parte dos salários de servidores públicos, seguindo a regra de reajuste do mínimo, contribuirão para elevações das despesas em ritmo maior do que o permitido pela PEC. Portanto, tais aumentos teriam que ser acomodados por reduções em outros gastos, o que encontraria dificuldades crescentes. Em consequência, pode-se ter uma pressão política pela revisão da regra de reajuste do SM, da desvinculação dos benefícios da seguridade social deste patamar básico ou outras mudanças nas regras de acesso e de valor dos benefícios previdenciários e assistenciais. Vale notar que a imprensa vem informando que tais medidas têm sido objeto de discussão do governo.

A PEC 241/2016, se aprovada, também terá impacto nos estados e no Distrito Federal (DF), que tentam renegociar suas dívidas com a União. Já havia uma proposta de renegociação em tramitação: o Projeto de Lei Complementar nº 257, de 22 de março de 2016 (PLP 257/2016), que propõe a reestruturação e alongamento de dívidas dos estados e do DF<sup>12</sup>. Como resultado de um processo de negociação em torno dos valores e dos critérios de cálculo da dívida repactuada que chegou até o Supremo Tribunal Federal, os estados e o DF e a União estabeleceram um novo acordo para a dívida em reunião no dia 20 de junho de 2016. Este acordo está baseado em três pontos e a contrapartida exigida pelo governo federal foi que os estados e o DF aderissem à PEC 241/16. Os três pontos são:

- O pagamento das parcelas mensais com o serviço da dívida fica suspenso até dezembro de 2016. Ao retornar o pagamento, em janeiro de 2017, será dado um desconto significativo no valor das parcelas. Nos meses seguintes, esses descontos caem gradativamente, até que em junho de 2018, os estados e o DF voltarão a pagar o valor integral de suas parcelas. O governo afirma que não há um perdão da dívida, pois o valor descontado das parcelas será somado ao saldo devedor e, ao final do financiamento, a dívida de cada ente será paga integralmente.
- Os 11 estados que obtiveram liminares no Supremo Tribunal Federal para corrigir as dívidas por juros simples aceitam desistir das ações e voltar a pagar as parcelas corrigidas por juros compostos. A partir de julho de 2016, estes estados terão 24 meses para quitar o que deixaram de pagar à União em função destas decisões temporárias da Justiça.

---

<sup>12</sup> A redação final do PLP 257/2016 aprovado na Câmara e enviado ao Senado, determina como contrapartida aos estados que aderirem à renegociação das dívidas, a contenção do crescimento das despesas correntes primárias à inflação do ano anterior durante os dois exercícios posteriores (2017 e 2018).

- Os estados e o DF ganham um prazo de mais 10 anos para o pagamento de dívidas estaduais junto ao BNDES.

## Considerações finais

O pacote de medidas anunciado, até o momento, pelo governo com o objetivo de promover um ajuste nas contas públicas, leva a uma redução relativa do papel do Estado como indutor do desenvolvimento no país. Caracterizam-se, portanto, como medidas de caráter neoliberal e trata-se, na verdade, de uma reforma do Estado.

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

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

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

A aprovação da PEC 241/2016 deverá ter impacto direto no poder aquisitivo dos salários dos trabalhadores já que, atualmente, no caso dos servidores públicos, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) determina que os critérios de aumento dos gastos com pessoal se deem com base na Receita Corrente Líquida (RCL). Já no caso dos trabalhadores da iniciativa privada, além do impacto com a possível alteração na metodologia do reajuste do SM, os trabalhadores para quem ele é referência podem vir a ter seus ganhos reais comprometidos. Toda a população brasileira irá ser penalizada com a muito provável redução, em quantidade e qualidade, dos serviços públicos de saúde e educação.

Outro ponto importante da proposta diz respeito aos limites com gastos em Educação e Saúde. Com a nova regra apresentada na PEC, fica notória a possibilidade de redução da destinação de recursos públicos para estas áreas. Nestes casos é de se esperar que os recursos mínimos garantidos na Constituição Federal acabem se efetivando como um limite máximo, já que ficará a critério do Congresso Nacional definir valores superiores para essas áreas, respeitando o limite total de gastos. Ou seja, poderá provocar ainda o comprometimento da execução de outras políticas públicas, cuja finalidade principal é atender às demandas da sociedade.

A proposta de fixação do valor real das despesas ao patamar de 2016 incita uma questão importante não explicitada pelo governo: em caso de recuperação da arrecadação, com possível retorno de aumentos reais da receita como se verificou ao longo de vários anos na última década, qual deverá ser o destino do superávit? Seria utilizado na amortização da dívida pública ou na redução de impostos?

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

Rua Aurora, 957 – Centro – São Paulo/SP  
05001-900  
Fone: (11) 3874-5366 – Fax: (11) 3874-5394  
E-mail: [en@diesse.org.br](mailto:en@diesse.org.br)  
[www.diesse.org.br](http://www.diesse.org.br)

**Presidente: Zenaide Honório**

Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo - SP

**Vice-presidente: Luis Carlos de Oliveira**

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de São Paulo Mogi das Cruzes e Região - SP

**Diretor Executivo: Alceu Luiz dos Santos**

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas de Máquinas Mecânicas de Material Elétrico de Veículos e Peças Automotivas da Grande Curitiba - PR

**Diretor Executivo: Alex Sandro Ferreira da Silva**

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco e Região - SP

**Diretor Executivo: Bernardino Jesus de Brito**

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de São Paulo - SP

**Diretor Executivo: Carlos Donizeti França de Oliveira**

Federação dos Trabalhadores em Serviços de Asseio e Conservação Ambiental Urbana e Áreas Verdes do Estado de São Paulo - SP

**Diretora Executiva: Cibele Granito Santana**

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de Campinas - SP

**Diretor Executivo: Josinaldo José de Barros**

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Materiais Elétricos de Guarulhos Arujá Mairiporã e Santa Isabel - SP

**Diretora Executiva: Mara Luzia Feltes**

Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramentos Perícias Informações Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul - RS

**Diretora Executiva: Maria das Graças de Oliveira**

Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Estado de Pernambuco - PE

**Diretor Executivo: Nelsi Rodrigues da Silva**

Sindicato dos Metalúrgicos do ABC - SP

**Diretor Executivo: Paulo de Tarso Guedes de Brito Costa**

Sindicato dos Eletricitários da Bahia - BA

**Diretora Executiva: Raquel Kacelnikas**

Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de São Paulo Osasco e Região - SP

**Direção Técnica**

**Diretor técnico:** Clemente Ganz Lúcio

**Coordenadora de pesquisas e tecnologia:** Patrícia Pelatieri

**Coordenador de educação e comunicação:** Fausto Augusto Júnior

**Coordenador de relações sindicais:** José Silvestre Prado de Oliveira

**Coordenadora de estudos em políticas públicas:** Angela Maria Schwengber

**Coordenadora administrativa e financeira:** Rosana de Freitas

**Equipe responsável:**

Alessandra Cadamuro

Ana Paula Mondadore

Carla Borges Ferreira

Sérgio Lisboa

Clóvis Scherer (revisão)

Iara Heger (revisão de texto)