

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O “PLANO BRASIL MAIS” DO GOVERNO BOLSONARO¹

[VERSÃO PRELIMINAR PARA O DEBATE]

O Governo Bolsonaro está ingressando no décimo primeiro mês de mandato. Ainda que esteja afastada a possibilidade de uma recessão em 2019, o país continua em ritmo vagaroso de crescimento, que poderá ficar em menos de “1%”. Os indicadores setoriais estão “andando de lado” ou tendo lenta recuperação, isso em um cenário onde as bases de comparação dos anos anteriores já são baixas. A resposta à redução das taxas de juros tem sido tímida (se não, inexistente), pelo simples fato de que as perspectivas futuras são incertas e ainda não apontam uma retomada mais robusta, o que tem gerado inclusive o aumento de caixa das empresas e “empoçamento” de crédito nos bancos.

De forma a tentar suprir essa completa ausência de estratégia e como forma de justificar o desmonte do Estado, o governo tem afirmado que são necessárias mais reformas, além da previdência. Agora, para resolver o problema fiscal é necessária uma nova reforma para o gasto público, visando dar sustentabilidade à Emenda Constitucional (EC) 95/2016, mais conhecida como “Teto dos Gastos” e buscando acabar com o suposto “engessamento” do orçamento, ou seja, dar fim a indexações, vinculações e gastos obrigatórios, como por exemplo, as vinculações obrigatórias que garantem que as verbas mínimas para saúde e educação sejam investidas.

A partir de 2015, houve uma quebra importante de receita pública, dado que a base tributária do governo é pró-cíclica: está fortemente concentrada no crescimento da em renda e principalmente do consumo (e não do patrimônio). Com a recessão, caiu o emprego, a renda e o consumo, com impactos negativos na arrecadação, ou seja, os déficits públicos não tiveram como causa primária uma “explosão” dos gastos, mas sim

¹ Versão preliminar, a partir do documento apresentado pelo Ministério da Economia. Uma nova versão com mais informações, a partir do texto das PECs, será elaborada em breve.

uma queda acentuada de receitas, além da manutenção de um custo expressivo dos serviços financeiros da dívida pública.

A obrigatoriedade dos chamados “gastos vinculados”, assim como percentuais mínimos de gastos com saúde e educação e de fundos como o FUNDEB (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica), além da indexação de benefícios (aposentadorias e pensões), atende a uma lógica de preservação de políticas públicas, dando-lhes perenidade e preservação de valores reais. Não se trata de um “engessamento”, mas uma ação propositalmente colocada na Constituição de 1988 para preservar, independente de governos, as políticas consideradas fundamentais para o desenvolvimento do país e bem estar da população.

Por outro lado, permanece ausente a imposição de quaisquer limites vinculados ao custo da dívida pública, a necessidade de realização de uma auditoria, assim como qualquer proposta de reforma tributária que promova justiça fiscal e menor volatilidade da arrecadação.

O debate público, diante da fraqueza da economia, tem sido direcionado pelo “mercado” e pela grande mídia, de forma a “amaldiçoar” o gasto público e propor uma agenda de “Estado Mínimo” como panaceia para todos os problemas do país. Mesmo que qualquer literatura econômica mostre empiricamente o contrário, de que somente um Estado articulado e presente consegue promover saídas para a crise, mesmo com os evidentes efeitos sobre o crescimento da desigualdade.

Os defensores da menor participação possível do Estado são os mesmos que - diante de uma crise que eles mesmos promovem (fruto de economias deixadas às “forças de mercado”), são os primeiros a pedir operações de salvamento, como na crise de 2008. Defender a eficiência do gasto público é muito diferente de defender a ausência do Estado.

AS PROPOSTAS DO GOVERNO BOLSONARO

Diante desse quadro, o governo Bolsonaro apresentou para o congresso, no dia 05 de novembro de 2019, um conjunto de medidas que seriam destinadas a reativar a economia através da melhora do gasto público. Todas elas, por sua vez, visam dar sustentabilidade ao Teto dos Gastos.

O “Teto dos Gastos” foi a medida fiscal mais extremada nos últimos anos: ela basicamente limita a expansão dos gastos públicos primários (excluindo pagamentos de juros) que somente pode ser reajustado pela inflação do ano anterior (excluídos repasses e algumas outras fontes), tendo como base o ano de 2016, o que na prática anula qualquer aumento real, mesmo que ocorra aumento da receita, que o PIB volte a crescer de forma substancial. Essa lei, que é regra constitucional e vale por 20 anos, se transformou na maior camisa de força do gasto público, inclusive podendo se sobrepor às vinculações obrigatórias.

Intitulado como “Plano Brasil Mais”, as medidas estão divididas em três PECs (Projetos de Emenda Constitucional):

1. PEC do pacto federativo;
2. PEC emergencial;
3. PEC dos fundos públicos.

As propostas que o governo Bolsonaro apresentou versam sobre o que tem sido chamado de “3 D”, “desvincular, desobrigar e desindexar” o orçamento. Também haverá medidas para facilitar as privatizações (chamadas de “desestatizações”). Segundo o governo, os efeitos em 15 anos seriam uma econômica de R\$ 400 bilhões da União para estados e municípios, de R\$ 50 bilhões em 10 anos para investimentos e de R\$ 220 bilhões para abatimento de juros da dívida, com supostos impactos positivos na geração de emprego.

Há um conjunto de medidas, chamadas de “permanentes”, que são:

1. Inclusão das despesas com pensionistas nos limites de despesa com pessoal;
2. Definição de indicadores de sustentabilidade da dívida a ser criado;
3. Benefícios (isenções fiscais) serão reavaliados a cada quatro anos, não podendo passar de 2% do PIB a partir de 2026 na União;
4. *Superávits* (resultado positivo entre receitas e despesas) serão direcionados à amortização da dívida pública;

A **PEC emergencial** tem como objetivo impor “*medidas permanentes e emergenciais de controle do crescimento das despesas obrigatórias e de reequilíbrio fiscal no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União*”.

O governo propõe que caso ocorra autorização do desenquadramento da “Regra de Ouro”² para a União e, no caso de estados e municípios, quando a despesa corrente líquida ultrapassar 95% da receita corrente, o respectivo governo poderá realizar uma série de restrições aos gastos, em especial:

- Veto à promoção de funcionários públicos mesmo para aqueles que tenham cumprido os requisitos necessários para receber tal benefício (com exceção dos diplomatas, judiciário, membros do MP, policiais, militares e que não implique em atribuição de função);
- Impedimento de reajustes, criar cargos, reestruturar carreiras, fazer concursos e criar verbas indenizatórias, colando o problema da crise – em grande parte gerada pela opção de política econômica desse governo – como responsabilidade dos servidores públicos;
- A possibilidade de redução de jornada em 25% e de salários proporcionalmente de servidores (as) públicos com impactos negativos nos orçamentos familiares desses trabalhadores. Além do que, é mais uma medida de redução da renda do trabalho, item importante para consumo no mercado interno. Essa medida também tem impactos negativos na execução dos serviços públicos, com menor quantidade de horas de trabalho disponível para todas as atividades do Estado;
- Suspensão da criação de despesas obrigatórias e de benefícios tributários;
- Suspensão do repasse do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) ao BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). Ao invés de utilizar o banco como ferramenta para retomada do crescimento em períodos de crise, reduz os recursos do BNDES nesses momentos críticos;
- Proibição de aumento real para o salário mínimo;
- As medidas são automáticas (“Gatilhos”) por 2 anos;
- A suposta economia para além de zerar os déficits, iria para projetos de infraestrutura.

² A “regra de ouro” do Orçamento está prevista na Constituição Federal. Ela proíbe o governo de fazer dívidas para pagar despesas correntes (salários, benefícios de aposentadoria, contas de luz e outros custeios). Quando a regra é descumprida, os gestores e o presidente da República podem ser enquadrados em crime de responsabilidade.

A **PEC do Pacto Federativo** tem como objetivo criar instrumentos de ajuste fiscal para os estados e municípios e de desvinculação de verbas. Traz mudanças na divisão de recursos de União, estados e municípios, o chamado pacto federativo. O texto prevê, entre outras coisas:

- O “Teto dos Gastos” passa a valer para estados e municípios;
- Estabelecimento de uma “regra de ouro” para estados e municípios que proíbe a criação de dívida para pagamento de salários, benefícios de aposentadorias e demais gastos de custeio;
- Os mínimos estabelecidos para saúde e educação não serão alterados, mas serão somados. Assim, estados e municípios podem redirecionar seu uso: poderão retirar verba da educação para cobrir a saúde vice-versa, colocando um gasto contra o outro;
- Abre a possibilidade de retirar da folha de pessoal os gastos com os servidores inativos e incluí-los nas despesas de saúde e educação, reduzindo o valor disponível hoje para as ações próprias dessas áreas;
- Desindexação de despesas obrigatórias, como salários dos servidores (exceto benefícios previdenciários e Benefício de Prestação Continuada);
- Estados e municípios passam a receber toda a arrecadação do salário-educação e a definir o uso dos recursos;
- Veto ao uso de recursos de fundo de pensão e de depósitos judiciais para pagamento de despesas;
- Proibição dos empréstimos entre entes, assim como veto ao socorro de estados e municípios pela união a partir de 2026;
- Redistribuição dos recursos de *royalties* da União para estados e municípios;
- Municípios com menos de 5 mil habitantes e arrecadação própria menor que 10% da receita total serão incorporados pelo município vizinho, além da proibição da criação de novos municípios (23% dos municípios se encontram nessa situação).
- Criação de um Conselho Fiscal da República, que se reunirá a cada três meses para avaliar situação financeira dos estados;

O governo ainda propõe a **PEC dos Fundos Públicos**, uma ampla revisão desses instrumentos, que somaria 281 fundos e recursos de R\$ 220 bilhões. Entre as medidas:

- Extinção de fundos públicos. Ao invés de analisar caso a caso quais são os objetivos específicos e se carecem de modificações e/ou realocação desses recursos para outros fins, democraticamente debatido com toda a sociedade;
- Exigência de lei complementar para a criação de fundos públicos;
- O dinheiro existente nos fundos será usado para pagamento da dívida pública. Ou seja, retira de um fundo específico, criado para garantir recursos para uma determinada ação/ demanda da sociedade, para garantir o pagamento da dívida pública.
- Como forma de justificar essa mudança, o governo alega que uma parte desses recursos será utilizada para “programas de erradicação da pobreza e de reconstrução nacional”;
- Redução dos repasses do FAT ao BNDES em 14% e mesmo suspensão em períodos de crise, ampliando o esvaziamento do Banco como promotor do desenvolvimento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As medidas propostas pelo governo, sob a justificativa de resolver problemas fiscais, na verdade, são um ataque ao papel do Estado e às garantias orçamentárias previstas na Constituição Federal, tanto no uso do orçamento para os serviços públicos, especialmente na saúde e educação, como na garantia de direitos dos servidores públicos.

Essas medidas estão em consonância com as reformas do Estado em curso em vários países, que aprofundam a política neoliberal. Ao invés de permitir sanar as contas e retomar o crescimento, essas medidas tiram a capacidade do Estado de atuar como promotor do desenvolvimento: restringem o custeio e investimento público e esvazia o BNDES (principal instrumento de investimentos do país), gerando um cenário negativo que dificulta, inclusive, a alavancagem do gasto privado.

Estas propostas também terão impactos negativos na saúde e educação: primeiro que ao somar os orçamentos - ao invés de garantir os recursos necessários para que essas áreas sejam universais, públicas e de qualidade -, pode ocorrer dos governos colocarem uma área contra a outra (entre saúde e ensino superior, qual terá cortes?); reduz efetivamente os recursos para essas áreas ao incluir em seu custeio o pagamento dos servidores aposentados.

Para os servidores públicos, novamente, sobra pagar a conta da política de baixo crescimento adotada pelo governo Bolsonaro, através do arrocho salarial, redução de salários e aumento do volume de trabalho. Ao contrário do corrente discurso da mídia e do governo, o número de servidores públicos em relação à população brasileira está abaixo do verificado em muitos países desenvolvidos. Além disso, a maior parte dos funcionários públicos (57%) recebem salários que estão concentrados na faixa de até 4 salários mínimos, ou seja, R\$ 3.816,00 (2018), sendo que no serviço público municipal esse percentual chega a 73% e onde estão concentrados 56% dos servidores estatutários³ do Brasil.

Outra medida da “redistribuição de renda às avessas”, sempre presente nas medidas do governo Bolsonaro, é o congelamento de aumento real para o salário mínimo por até dois anos quando o país estiver em “emergência fiscal” para evitar impactos sobre os pagamentos dos benefícios previdenciários. O salário mínimo é a referência salarial para cerca de 48 milhões de brasileiros. O mínimo nacional também é comprovadamente um mecanismo eficaz de redução das desigualdades de renda do trabalho e de dinamização da economia em diversas regiões do país.

Novamente, a verdadeira preocupação do governo Bolsonaro/Guedes é garantir a transferência de recursos estatais para o setor privado através do pagamento da dívida pública e a transferência de estatais e serviços públicos também para o setor privado. O objetivo final é reduzir o tamanho do Estado, não para que ele seja mais ágil, mas para que o setor privado lucre com as atividades que antes eram públicas. O resultado desse modelo voltado para o “mercado” é o baixo crescimento econômico, a instabilidade econômica, a dificuldade do Estado em desenvolver políticas estratégicas para o país, o crescimento da pobreza e da concentração de renda.

³ Estatutários, Estatutários não efetivos e Estatutários RGPS.

Os importantes avanços obtidos ao longo de pouco mais de uma década estão regredindo. O país ainda convive com lacunas no acesso a bens e serviços que deveriam ser ofertados ou promovidos pelo Estado, como educação, saúde, saneamento, transporte, energia elétrica, habitação, segurança etc. A desigualdade é uma barreira ao desenvolvimento econômico e social.

O orçamento público, mais do que um instrumento de previsão dos usos dos recursos públicos deve ser compreendido como mecanismo de distribuição de renda, que promova a alocação dos recursos orientada pela promoção do bem-estar da população e o desenvolvimento econômico, com a ampliação e melhoria na definição de recursos sociais presentes na peça orçamentária. Como se vê nas medidas implantadas desde 2016 há restrições para o gasto público relativo aos serviços e aos benefícios da seguridade social, mas não há nenhuma restrição ao pagamento da dívida.

O zelo pelo gasto público é uma bandeira que toda a classe trabalhadora defende. O equilíbrio fiscal, a transparência no uso do recurso público e o controle social são mecanismos importantes, que devem estar atrelados a objetivos como oferta de serviços públicos universais e de qualidade, redistribuição de renda e redução da pobreza.

As medidas que podem colaborar com o equilíbrio fiscal, de nosso ponto de vista, são:

1. Política voltada para o crescimento econômico com inclusão social;
2. Redução dos juros real básico da economia, dos juros bancários para a população e da mudança do perfil dos títulos da dívida pública;
3. Estabelecimento de medidas não apenas para as despesas primárias, mas também para o lado nominal das contas públicas, com busca por maior controle das despesas financeiras, especialmente dos juros da dívida;
4. Combate efetivo à sonegação;
5. Reforma tributária com progressividade, com maior tributação sobre a renda e patrimônio, tributação sobre grandes fortunas, redução dos impostos sobre o consumo, observando a capacidade contributiva;
6. Cumprimento efetivo e imediato do teto constitucional para salários dos servidores públicos;
7. Aprimoramento da LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal);

8. Garantia de recursos do pré-sal para ampliar investimentos em saúde, educação e infraestrutura;
9. Regulamentar o artigo 165 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo um ordenamento das prioridades na construção e execução orçamentária;
10. Continuidade e aprofundamento do controle social e da transparência de informações do gasto público.