



# PEC 186

## Diagnóstico Errado, Tratamento Equivocado

- José Luis Oreiro
- Professor Associado do Departamento de Economia da Universidade de Brasília (UnB)
- Pesquisador Nível IB do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)
- Pesquisador Associado do Centro de Estudos do Novo-Desenvolvimentismo da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (CND/FGV-SP)

# A PEC 186 ou PEC da Emergência Fiscal

Altera o texto permanente da Constituição e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispondo sobre 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, e dá outras providências.

A PEC 186 prevê, entre outras medidas, a redução de até 25% da jornada de trabalho e, portanto, dos vencimentos dos servidores públicos da União, Estados, Municípios e Distrito Federal caso a assim chamada “regra de ouro” das finanças públicas seja violada; ou seja, caso “No exercício para o qual seja aprovado ou realizada, com base no inciso III do art. 167 da Constituição Federal, volume de operações de crédito que excedam à despesa de capital”.

# Justificativa da PEC 186

No texto que apresenta a justificativa para a PEC é dito que o (sic) aprofundamento das reformas iniciadas nos anos recentes as quais (sic) ampliaram o potencial de crescimento da economia brasileira, após a grande recessão ocorrida no período 2014-2016.

Entre essas reformas se destaca a EC do Teto dos Gastos, a qual trouxe credibilidade para a política fiscal, permitindo assim a redução das taxas de juros para a mínima histórica.

A supostamente bem sucedida âncora fiscal necessitaria, no entanto, de reforço devido ao atraso da aprovação da reforma da previdência, o que permitiu a elevação da despesa obrigatória levando a compressão do investimento público devido ao limite (auto) imposto pelo teto de gastos.

Dessa forma, seria necessário adotar estratégias para o controle do gasto obrigatório. Dado que a despesa com pessoal é o segundo mais importante componente do gasto obrigatório da União e o mais importante em vários entes federativos; segue-se que a estratégia de consolidação fiscal exige a adoção de medidas que impliquem numa redução dos gastos com funcionalismo público.

No caso da União a PEC 186 prevê o acionamento de mecanismos automáticos de contenção/redução das despesas obrigatórias, com foco na despesa com os vencimentos dos servidores públicos; e, em menor medida, nos gastos com isenções fiscais.

# Pressupostos errados, diagnóstico equivocado

As reformas realizadas no período 2016-2019 não aumentaram o potencial de crescimento da economia brasileira; pelo contrário, a evidência empírica mostra que o crescimento potencial pode ter sido reduzido após a grande recessão.

O setor público como um todo não se encontra em situação de emergência fiscal em nenhuma acepção dessa palavra.

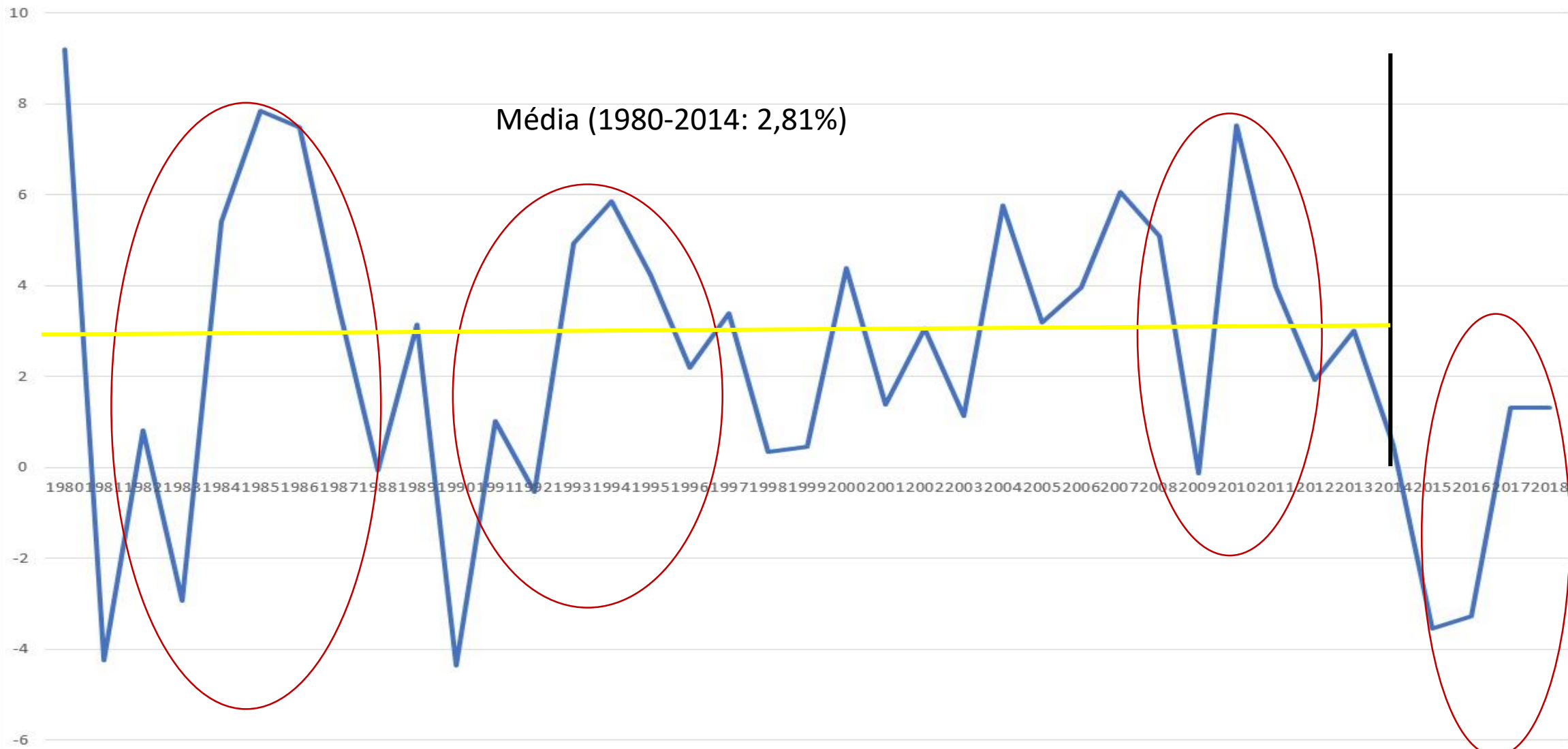
- A dívida bruta do governo geral e a dívida líquida do setor público consolidado aumentaram de forma significativa desde 2014 devido aos efeitos da recessão sobre a receita de impostos e contribuições, particularmente a contribuição previdenciária.
- A dinâmica das dívidas bruta e líquida no Brasil não difere da observada em outros países que passaram, recentemente, por recessão econômica.
- Em períodos de recessão o aumento da dívida pública é a contrapartida necessária da redução do endividamento do setor privado.
- Não é possível reduzir a dívida pública e a dívida privada simultaneamente sem produzir um colapso no nível de atividade econômica.
- A taxa de crescimento da dívida bruta do governo geral como proporção do PIB vem diminuindo sistematicamente desde fevereiro de 2016, data anterior a implantação da EC do teto de gastos.

O descumprimento da regra de ouro como “gatilho” das medidas automáticas de contenção do gasto obrigatório é um non-sense pois:

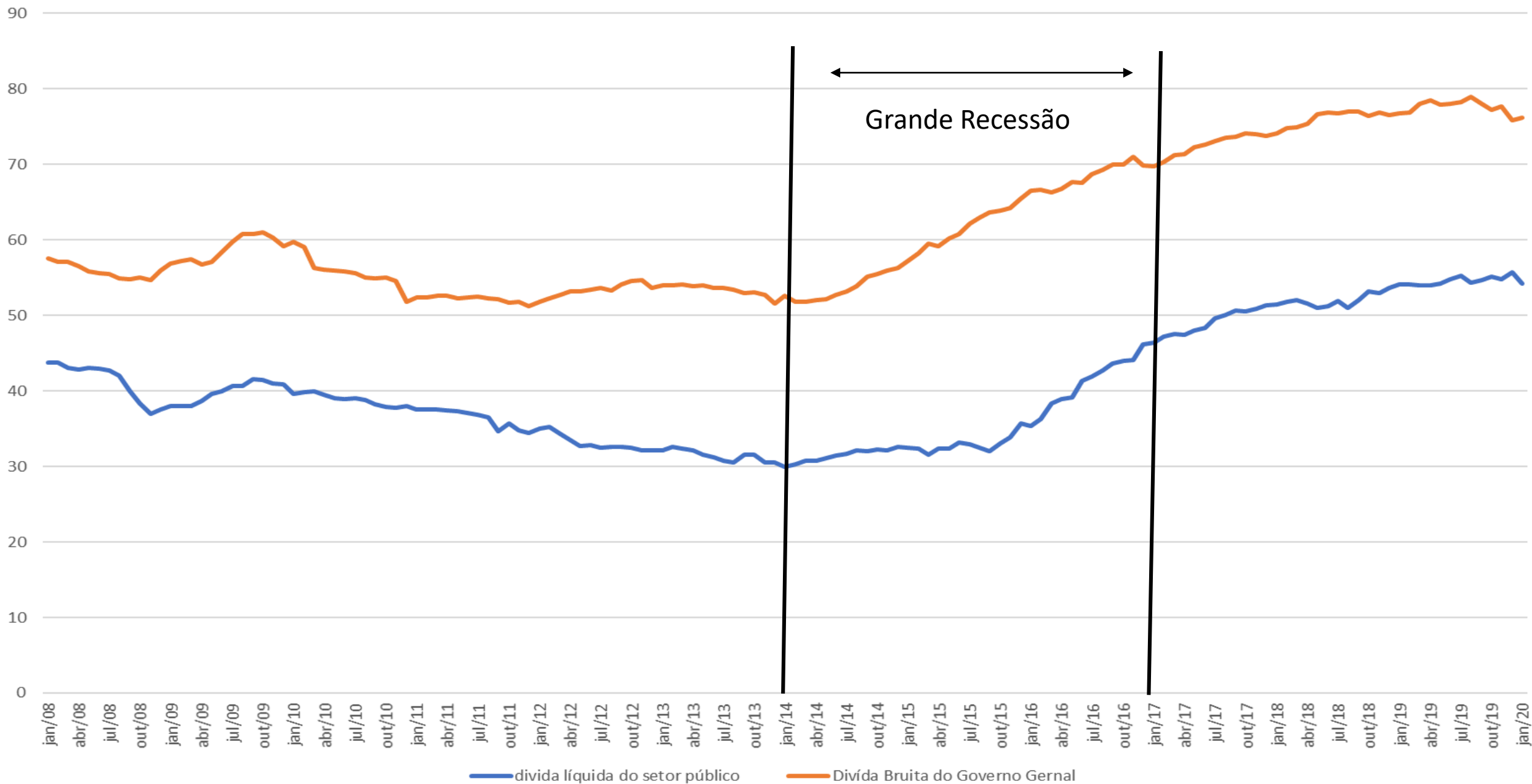
- (i) a regra de ouro tal como definida pela CF de 1988 é uma autêntica jabuticaba brasileira, não guardando nenhuma relação com o conceito de regra de ouro definido pela literatura e pela experiência internacional. Em particular, a versão brasileira da regra de ouro não foi capaz de evitar o aumento do endividamento do setor público mesmo nos anos em que ela foi oficialmente cumprida.
- (ii) Se definida de forma correta, a regra de ouro só foi cumprida em 2002 e 2008 ao longo do período 1995-2016.
- (iii) O cumprimento da regra de ouro tal como definida pela literatura e experiência internacional exigiria um esforço fiscal muito maior do que o preconizado pela PEC 186, o que seria inviável do ponto de vista econômico, social e político.

A adoção das medidas previstas na PEC 186, particularmente a redução dos vencimentos dos servidores públicos irá reduzir, ao invés de acelerar, o crescimento econômico devido ao impacto negativo sobre a massa salarial e a demanda de consumo.

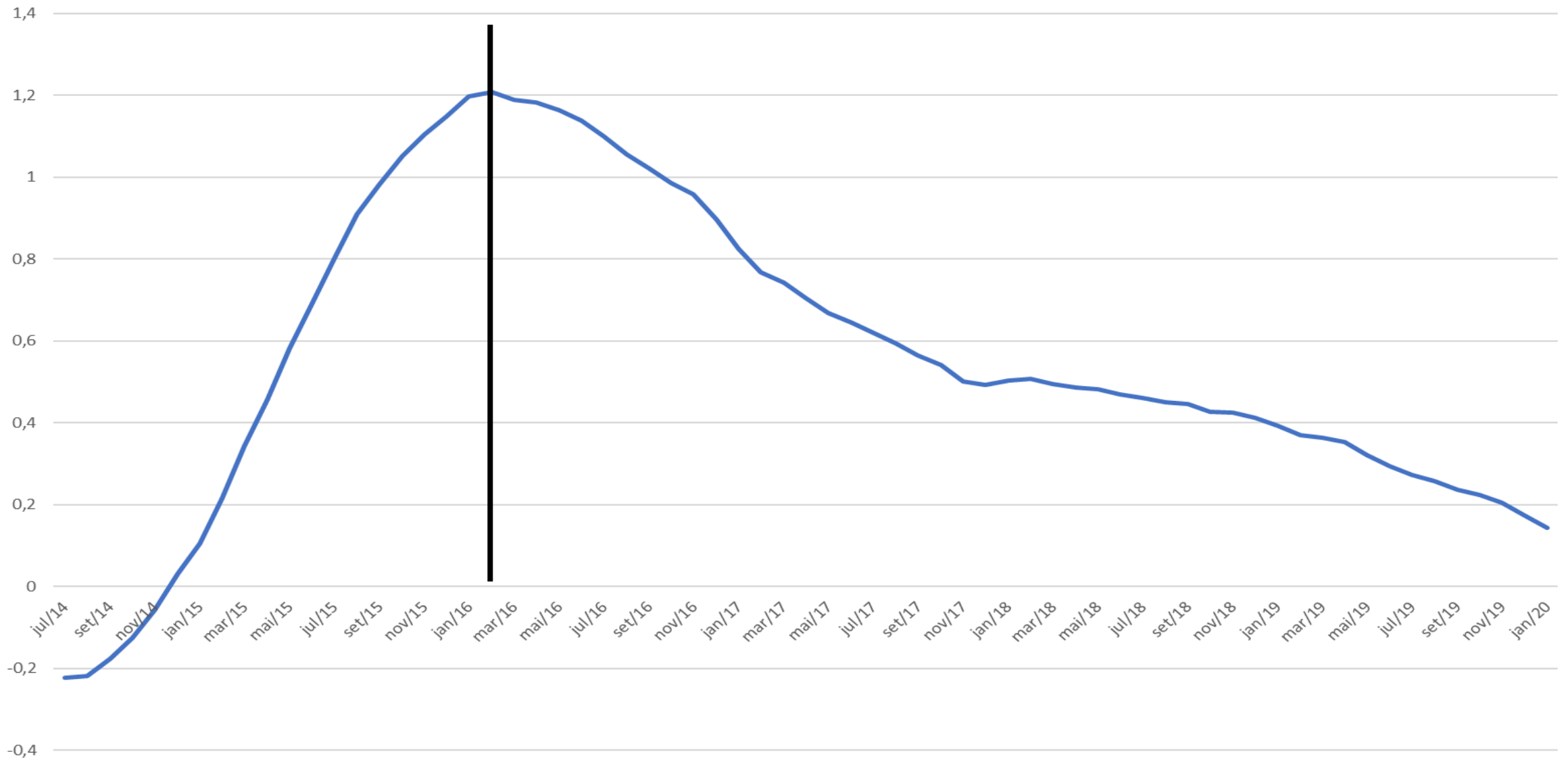
Taxa de crescimento do PIB real (1980-2018)



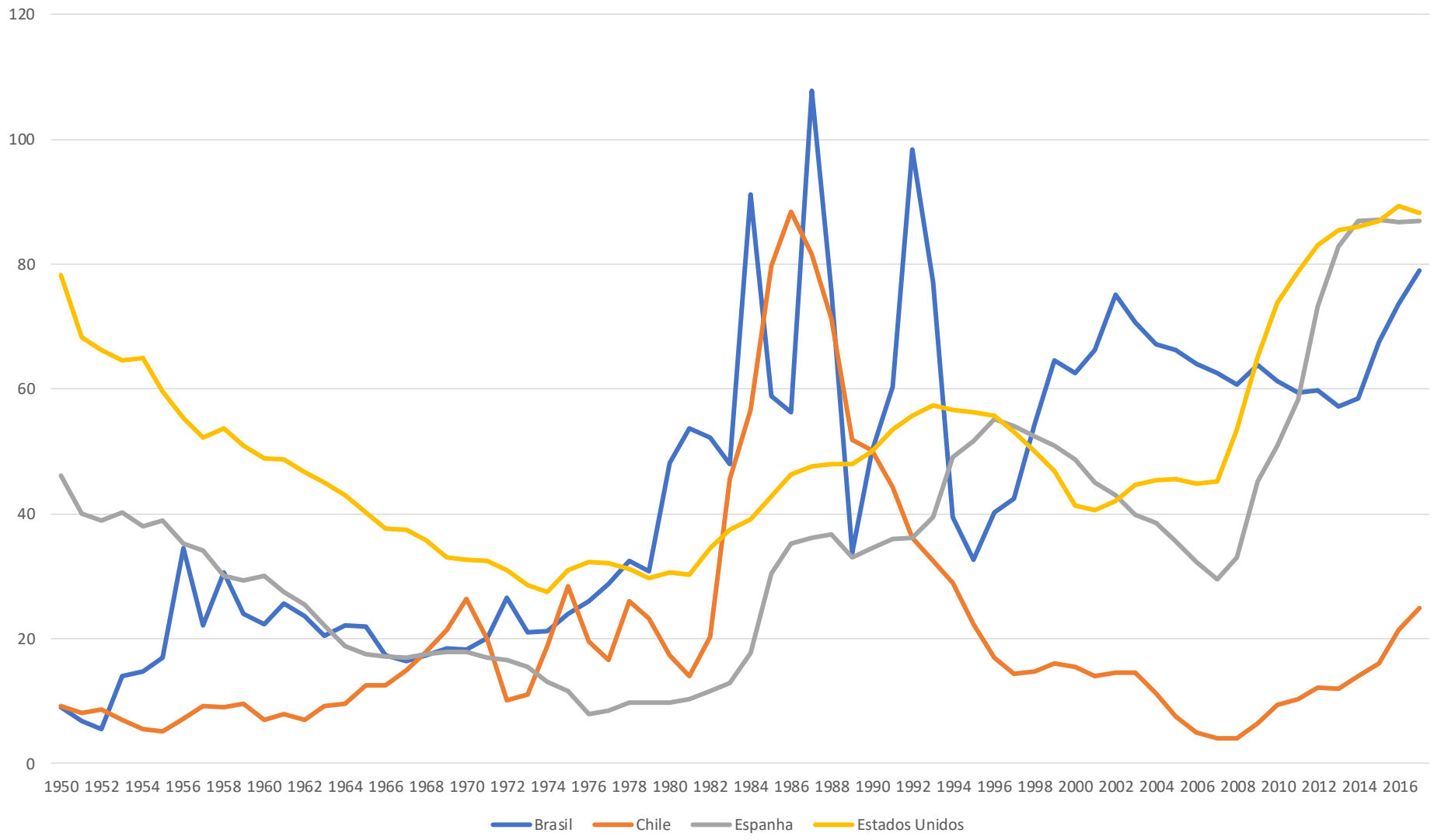
Dívida Líquida do Setor Público e Dívida Bruta do Governo Geral (Jan.2008-Jan.2020)



Taxa de crescimento da dívida bruta do governo geral (%PIB), média móvel dos últimos 12 meses  
(Jul.2014-Jan.2019)



Dívida Pública como % do PIB, países selecionados (1950-2017). Dados do FMI





# A Regra de Ouro

## Definida no artigo 167 da CF, parágrafo III

- Art. 167. São vedados:
  - III – a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

## Observações sobre a regra de ouro brasileira:

- A CF define de forma abrangente o conceito de despesas de capital, incluindo investimentos, inversões financeiras e amortizações da dívida pública.
- Pires (2019): Essa definição de despesas de capital não só é uma idiosincrasia brasileira, como faz com que a adoção dessa regra fiscal não seja condição necessária ou suficiente para a estabilização da dívida pública.
- Sobre isso, o Tesouro Nacional (2019, p.12) afirma que : “No caso brasileiro, o amplo conceito de despesas de capital, aliado ao elevado volume de receitas financeiras do governo, decorrentes de peculiaridades do acabamento fiscal brasileiro, possuem o potencial de comprometer a conexão da regra com os seus objetivos de longo-prazo, uma vez que ampliam o espaço para a realização de um volume de operações de crédito em montante maior que o desejável, o que permite que a regra seja cumprida inclusive em cenários de elevação da dívida e queda do investimento”
- A regra de ouro, tal como definida pela CF, não impede, portanto, a elevação da dívida pública; sendo uma **regra fiscal inconsistente e ineficiente**.

Tabela : Cumprimento da Regra de Ouro (R\$ bilhões)

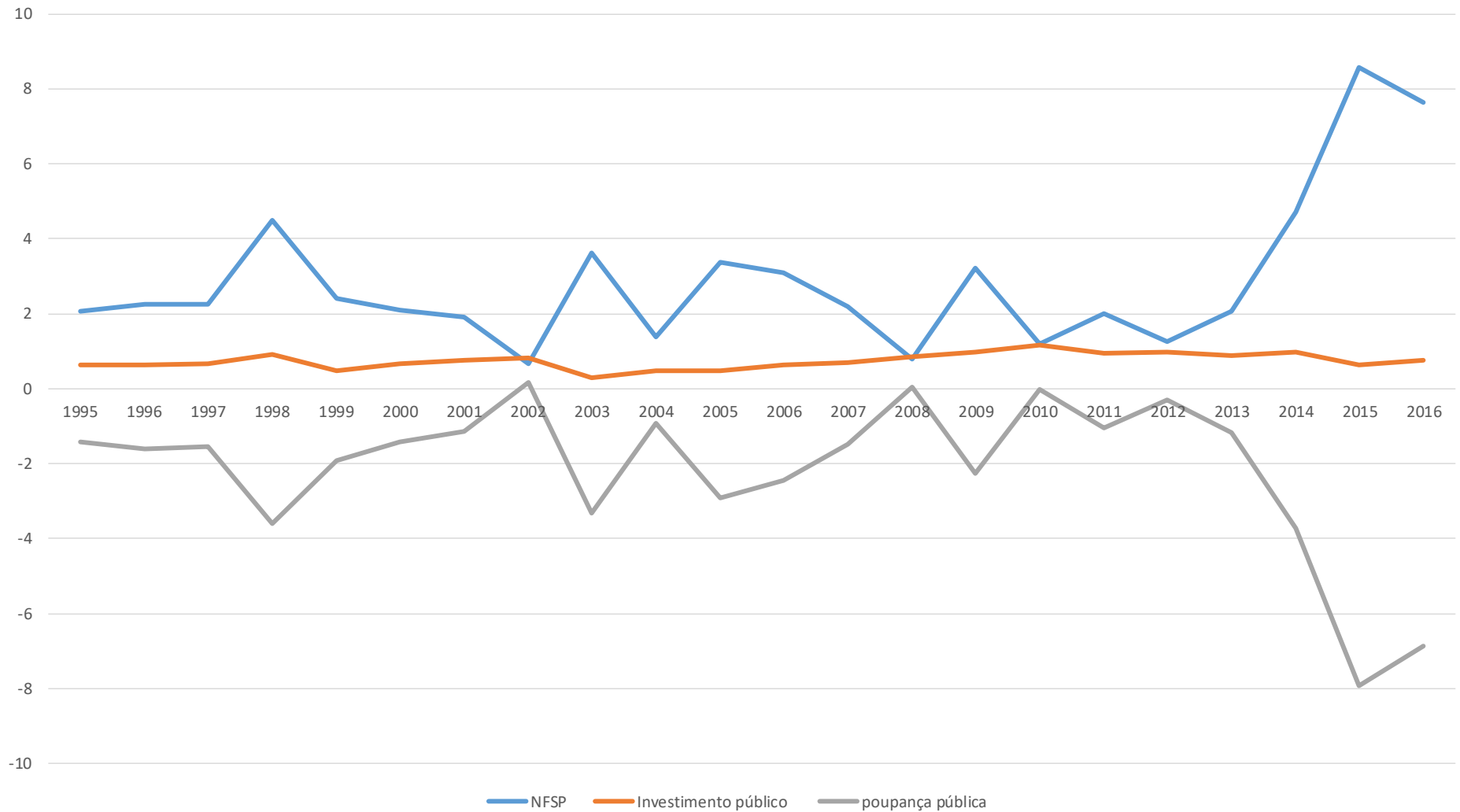
Ano	Despesas de Capital (1)	Investimento (1.1)	Inversões Financeiras (1.2)	Amortizações (1.3)	Receitas de op. Credito (2)	Var. sub-conta da dívida (3)	Resultado (1)-(2)+(3)
2007	536,7	34	30,8	471,9	535,2	9	10,5
2008	526,3	36,2	41,2	449	409,5	-16,4	100,4
2009	597,9	45,8	34,2	517,9	497,7	94,4	194,6
2010	603,7	53,4	36,2	514	502,3	6	107,4
2011	667,2	48,4	41,4	577,4	568	-7,6	91,6
2012	744	66,7	56,8	620,5	553,8	84,8	275
2013	712,5	66,7	69,1	576,7	511,8	-41,7	159
2014	940,6	56	76,1	808,5	831,9	-12,9	95,8
2015	863,6	37,2	72,2	753,9	1027,7	227,5	63,4
2016	1039,9	38,1	76,5	925,3	1047,5	101,9	94,3

Fonte: Pires (2019)

# A regra de ouro na literatura de finanças públicas

- A regra de ouro na literatura de finanças públicas está relacionada com o conceito de poupança em conta-corrente do governo, a qual é definida como sendo a diferença entre o déficit nominal do setor público e o valor bruto do investimento público.
  - Trata-se de uma medida do esforço de poupança para o financiamento dos investimentos do setor público.
  - Nesse contexto, a regra de ouro impõe uma restrição bem clara a política fiscal, qual seja: a poupança do setor público deve sempre ser positiva.
    - No período compreendido entre 1995 e 2016 (21 anos), a União só cumpriu a regra de ouro em apenas dois: 2002 e 2008.
    - Considerando uma previsão de déficit nominal de 5,5% do PIB para 2020 e um investimento público de 1%, a poupança pública será negativa em 4,5% do PIB.
    - Para cumprir a regra de ouro adequadamente definida seria necessário reduzir o gasto obrigatório em 4,5 p.p do PIB ao longo do ano de 2020.
    - Um esforço fiscal desse montante é IMPOSSÍVEL de ser feito no curto e médio-prazo.
    - A exemplo do Reino Unido, que abandonou a regra de ouro após a crise financeira de 2008, em função da necessidade de adotar medidas draconianas para o seu cumprimento, ***o mais sensato é abandonar essa regra fiscal, ao invés de propor medidas para alcançar o que simplesmente não pode ser alcançado.***

Necessidade de Financiamento do Setor Público, Investimento e Poupança do Governo como % PIB  
(1995-2016)



# Impactos da PEC 186 sobre o nível de atividade econômica

- As análises sobre os impactos da PEC 186 realizadas até o momento tem foco prioritário nas estimativas de economia de recursos do governo; mas pouco ou nada se discute sobre os efeitos sobre o nível de atividade econômica e emprego do corte das remunerações ou das horas de trabalho do servidores públicos.
- Mesmo que os cortes não sejam efetivados, devido ao alto custo político (afinal haverá uma redução na oferta de serviços públicos como saúde e educação no contexto de um país no qual há deficiência crônica de suprimento desses serviços), a incerteza gerada sobre o fluxo de rendimentos dos servidores públicos pode ter efeito negativo sobre a demanda de consumo.
  - Considerando o conceito de governo geral, o setor de administração pública pagou em 2018 um valor de R\$ 220 bilhões de salários, o que corresponde ao 12% dos salários pagos no Brasil, valor esse que se situa entre 15 a 20%, em estados como Tocantins, Sergipe, Paraíba, Goiás e Amazonas, chegando a 34% no Distrito Federal (Domingues et al, 2020).
  - Efeito Poupança Precaucional (Dreze e Modigliani, 1972): a incerteza sobre o fluxo de rendimentos leva a uma atitude de precaução por parte das famílias, a qual se materializa em redução preventiva de consumo (isso já pode estar acontecendo no Brasil!).

# Modelo de Equilíbrio Geral Computável do NEMEA/CEDEPLAR- UFMG

Núcleo de Estudos em Modelagem Econômica e Ambiental Aplicada do CEDEPLAR/UFMG.

O modelo desenvolvido possui uma extensa base de dados, construída a partir das informações mais recentes das contas nacionais, da matriz de insumo-produto, da pesquisa de orçamentos familiares e das contas externas.

Essa base de dados é uma fotografia detalhada das relações econômicas entre setores, famílias, governo e setor externo.

Em linhas gerais, a estrutura central do modelo é composta por blocos de equações que determinam relações de oferta e demanda, comportamento dos setores produtivos e da demanda final, como famílias, investidores e governo.

Além disso, vários agregados nacionais são definidos nesse bloco, como nível de emprego, saldo comercial e índices de preços.

A inovação desse modelo é sua capacidade de simulação de impactos trimestrais na sua dinâmica temporal

# Resultados da simulação

São considerados três cenários: redução de 5%, 10% ou 25% dos vencimentos dos servidores públicos.

O horizonte de simulação vai do primeiro trimestre de 2020 até o terceiro trimestre de 2023.

No caso de uma redução permanente os impactos de curto e médio-prazo sobre o nível de atividade econômica são os seguintes:

- Redução 25% : Queda do PIB de 1,4% com relação ao cenário de referência (sem cortes) no curto-prazo e de 1% com relação ao cenário de referência no médio-prazo.
- Redução de 10%: Queda de 0,6% do PIB com relação ao cenário de referência (sem cortes) no curto-prazo e de 0,4% com relação ao cenário de referência no médio prazo.
- Redução de 5%: Queda de 0,3% do PIB com relação ao cenário de referência (sem cortes) no curto-prazo e de 0,2% com respeito ao cenário de referência no médio prazo.

# Recomendação



A luz dessas considerações sugiro a CCJ do Senado Federal a reprovação da PEC 186, bem como a elaboração de uma nova PEC que elimine a regra de ouro da CF, haja vista que essa regra fiscal é manifestadamente inconsistente e ineficiente.



A consolidação fiscal brasileira exige uma aceleração do ritmo de crescimento da economia, o que demanda um aumento do investimento público em obras de infraestrutura.



Para tanto é necessário eliminar a restrição auto-imposta pela EC 95.



Uma sugestão seria tirar da EC 95 os investimento públicos.



# Referências

- DOMINGUES, E.P; CARDOSO, D.F; MAGALHÃES, A.S; SIMONATO, T.C. (2020). “Efeitos Contracionistas da PEC Emergencial? O impacto da incerteza do pagamento de salários do setor público na economia brasileira”. Nota Técnica do NEMEA, 28 de Fevereiro.
- PIRES, M.C (2019). “Uma Análise da Regra de Ouro no Brasil”. *Revista de Economia Política*, Vol. 39, N.1, pp.39-50.
- TESOURO NACIONAL (2019). “Regras Fiscais: uma proposta de arcabouço sistêmico para o caso brasileiro”. Textos para Discussão;



# Contato

---

- E-mail:
  - [joreiro@unb.br](mailto:joreiro@unb.br).
- Web-Site
  - [www.joseluisoreiro.com.br](http://www.joseluisoreiro.com.br).
- Blog:
  - [www.jlcoreiro.wordpress.com](http://www.jlcoreiro.wordpress.com).