

O Plano Temer/ Meireles contra o povo: o Desmonte Social proposto pela PEC 241

Daniel Arias Vazquez

Doutor em Desenvolvimento Econômico pela Unicamp e
Professor da Universidade Federal de São Paulo – Unifesp

Resumo: o artigo analisa os efeitos da PEC 241/2016 no gasto social federal, por meio da comparação entre a evolução dos valores efetivamente aplicados pelos governos Lula e Dilma e a trajetória deste gasto caso a regra da PEC 241 estivesse em vigor. Os resultados mostram que uma perda estimada de R\$ 3,2 trilhões (-37%), que deixariam de ser aplicados na área social entre os anos de 2003 e 2015, o que demonstra os efeitos perversos desta proposta para o financiamento da política social no Brasil.

A PEC 241 demonstra claramente o que está na agenda política do governo Temer e na agenda econômica do ministro Henrique Meireles. Tal proposta impõe um limite para o aumento do gasto público federal definido pela inflação do ano anterior, por um período de 20 anos. Ou seja, esta proposta congela o gasto público em termos reais, retirando a decisão de gasto da esfera da política ao estabelecer um indexador econômico fixo, que não possui qualquer relação com capacidade de arrecadação (receita) ou com as demandas por bens e serviços públicos (despesa), que são as variáveis centrais da função alocativa de qualquer governo. Trata-se de uma invenção, sem experiência internacional ou respaldo teórico algum, cujo objetivo único é criar um “ambiente ideal para negócios financeiros”.

Ao congelar o gasto federal, a PEC 241 desestrutura o financiamento da política social brasileira ao eliminar a vinculação de receitas destinadas à educação e ao orçamento da seguridade social, que compreende as políticas de saúde, previdência e assistência social. Tais vinculações expressam conquistas sociais que foram garantidas na Constituição de 1988, visando estabelecer prioridade e preservar o gasto público nestas áreas sociais, independentemente do governo que estivesse no poder.

A definição de um percentual mínimo do orçamento federal para a educação foi estabelecida pela Constituição de 1946. Vinte anos depois, o golpe de estado - no caso, o de 1964 - eliminou esta vinculação das receitas, sob o argumento de este mecanismo era incompatível com a sistemática orçamentária introduzida pela nova Constituição de 1966 (HORTA, 2001). O processo de redemocratização do país e a mobilização social fizeram com que essa vinculação fosse reestabelecida pela “Emenda Calmon” de 1983, que obrigava a aplicação de, no mínimo, 13% das receitas da União. Após a Constituição de 1988, este percentual aumentou para 18%.

O conceito de Seguridade Social, por sua vez, surge na Carta de 1988, cujo financiamento é realizado por um orçamento específico, composto pelas receitas das contribuições sociais, cujas fontes são diversificadas (salários, lucro líquido, faturamento) e pertencentes exclusivamente à União. Se considerarmos, de um lado, todas as receitas das contribuições sociais e, do outro lado, todas as despesas da União em saúde, previdência e assistência social, o saldo é positivo em todos os anos, isto é, não há déficit na previdência e sim superávit no orçamento da seguridade social. Segundo os dados da Anfi (2015), o resultado da seguridade social foi positivo em R\$ 53 bilhões em 2014 (1% do PIB), mesmo com uma queda neste saldo de quase 30% em relação ao ano anterior.

Desde 1994, uma parcela dos recursos cativos à seguridade social vem sendo destinado para outras finalidades, por meio do mecanismo hoje vigente denominado Desvinculação de Receitas da União – DRU, o qual permite que 20% do orçamento da seguridade social seja utilizado para fazer frente a outras despesas não-sociais e, principalmente, ao pagamento de juros e amortização da dívida pública, tal como demonstra Fagnani (2005; 2011). Já sob o governo Temer, a Câmara aprovou a prorrogação da DRU até 2023 e elevou seu percentual para 30%, o que precisa ainda ser votado pelo Senado.

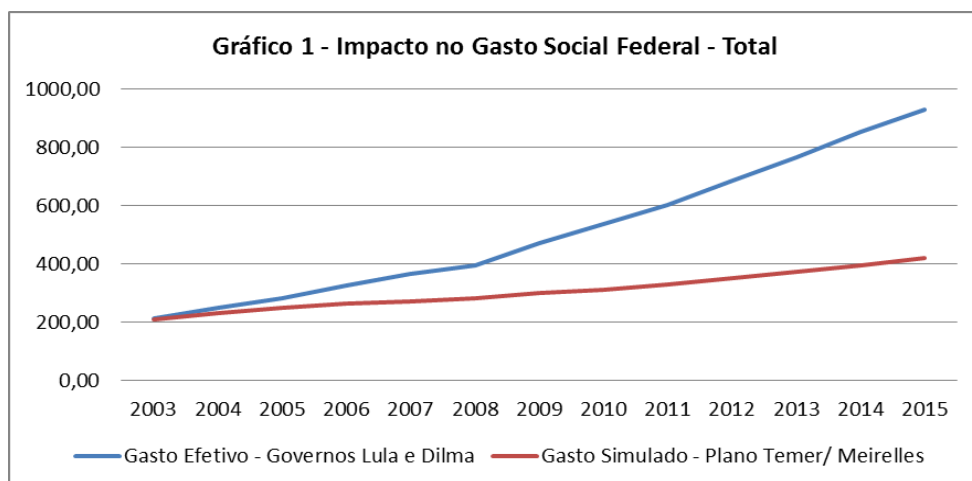
Manter ou tentar ampliar a DRU seria uma ação já esperada, uma vez que tal expediente também foi utilizado pelos Governos FHC, Lula e Dilma. Contudo, o Plano Temer/ Meireles pretende ir mais longe, tornando a DRU dispensável, caso a PEC 241 seja aprovada, já que ela desvincula todos os recursos cativos para a seguridade social (saúde, previdência e assistência social) e também para a educação, limitando a evolução dos gastos à correção da inflação, partindo de uma base já reduzida pelo contexto de crise. Diante disso, quais são os efeitos esperados da PEC 241 sobre a trajetória do Gasto Social Federal - GSF?

Para tentar responder a questão acima, será feita uma simulação sobre o gasto social federal entre 2003 e 2015, caso a PEC 241 estivesse em vigor. A fonte de dados é o estudo realizado pelo Ministério da Fazenda sobre o “Gasto Social do Governo Central – 2002 a 2015” (STN, 2016), considerando a metodologia de cálculo e a classificação do GSF utilizadas naquele estudo, dividido em 7 tipos: Assistência Social, Educação e Cultura, Organização Agrária, Previdência, Saneamento e Habitação, Saúde e Trabalho.

O objetivo aqui é comparar a trajetória do gasto social efetivamente aplicado nos governos Lula e Dilma, com a evolução definida apenas pela correção da inflação, utilizando o IPCA do ano anterior como teto do aumento do gasto federal, tal como prevê a PEC 241 para os próximos 20 anos. Quando esses dados são apresentados em gráficos assumem a forma de uma enorme “boca de jacaré aberta”, revelando claramente os efeitos da PEC 241. Quanto mais aberta a “boca do jacaré”, maior a diferença entre o que os governos Lula

e Dilma gastaram e o que teriam gasto se vigorasse a fórmula do atual Plano Temer/ Meireles.

O gráfico 1 mostra as diferentes trajetórias das curvas referentes ao gasto social total, aplicado diretamente pela União no período 2003-2015, em valores nominais¹.



Fonte: STN/ MF

Ao invés da trajetória ascendente do gasto social aplicado nos governos Lula e Dilma, o gasto simulado pelo Plano Temer/ Meireles mostra uma evolução bem menos acentuada do Gasto Social Federal, limitado pela correção da inflação do ano anterior em todo o período.

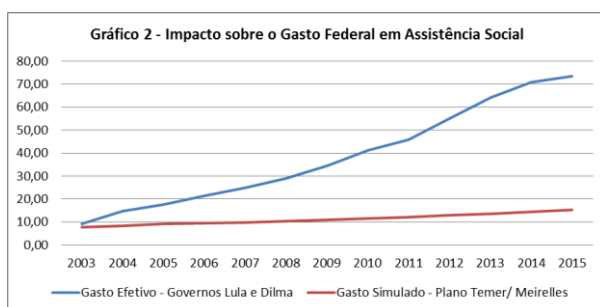
Observa-se o mesmo comportamento em todas as áreas da política social. Nos gráficos 2 a 5, serão destacados os resultados deste mesmo exercício aplicado ao gasto federal nas áreas da Assistência Social, Educação e Cultura, Saúde e Previdência Social, respectivamente, que juntas correspondem a 91,4% do gasto social federal realizado no período analisado.

A maior diferença é percebida na área de Assistência Social, na qual a decisão política de aumento de gasto foi mais expressiva neste período e que, portanto, corresponde à área em que a “mordida do jacaré” seria maior (Gráfico 2). A explicação para o aumento do gasto efetivo está na ampliação da cobertura dos programas sociais e do reajuste no valor dos benefícios pagos, como é o caso do Programa Bolsa Família que abrange 14 milhões de famílias e do Benefício de Prestação Continuada – BPC, cujo público é menor, mas o valor do benefício é atrelado ao salário mínimo que teve forte valorização no

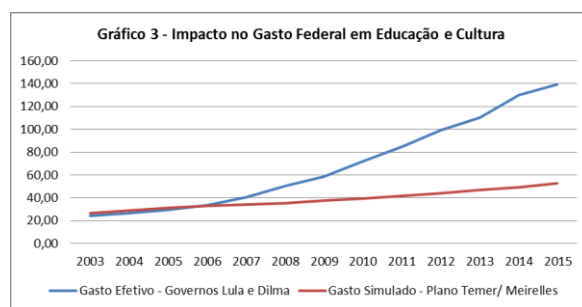
¹ Optou-se pela utilização de valores nominais para melhorar o efeito gráfico, já que a Curva da Simulação do efeito da PEC 241 seria uma linha reta, já que a proposta prevê um congelamento em termos reais; por sua vez, a evolução do gasto efetivo real seria menos acentuada. Todavia, não haveria alteração quanto ao formato de “boca de jacaré”. Obs.: as tabelas 1 e 2 mostram os valores reais.

período. Sob a regra da PEC 241, o gasto federal nesta área seria fortemente constrangido.

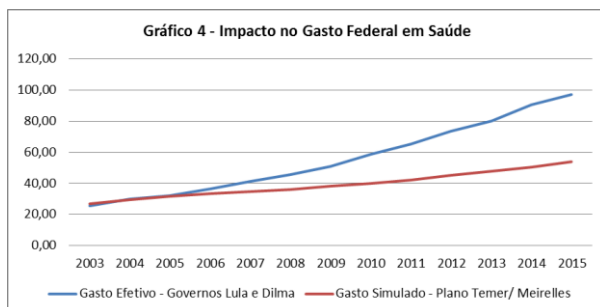
Nas áreas da Educação e Saúde, a diferença é explicada pela substituição da arrecadação tributária e do crescimento econômico como fator determinante do orçamento disponível para estas áreas pela regra de correção pela inflação do ano anterior, válida para todo o gasto público federal, além é claro da decisão política de aplicação de recursos acima dos percentuais mínimos estabelecidos. É importante notar que o distanciamento entre as curvas de gasto em Educação/ Cultura (Gráfico 3) e Saúde (Gráfico 4) se acentuaram a partir de 2006, por dois motivos: 1) o ano de 2003 como ponto de partida teve uma queda real do gasto em relação a 2002 nestas áreas e; 2) pela reorientação da política econômica na transição para o segundo governo Lula, já que o primeiro mandato foi marcado pela busca de elevados superávits primários, quando se chegou a cogitar a proposta de Déficit Nominal Zero (DELFIM NETTO, 2005).



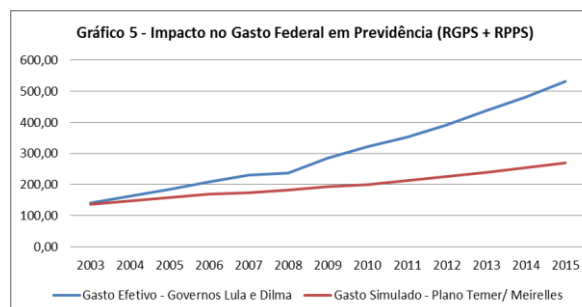
Fonte: STN/ MF



Fonte: STN/ MF



Fonte: STN/ MF



Fonte: STN/ MF

Porém, o maior efeito é sobre a Previdência Social (Gráfico 5). Considerando as despesas do Regime Geral (RGPS) e do Setor Público Federal (RPPS), o gasto federal nesta área responde por 52% do gasto social total em 2015, apesar de esta participação ter caído no período analisado (STN, 2016). Neste caso, a despesa em Previdência é atualmente determinada por variáveis demográficas ou pela correção do salário mínimo que é referência para o piso dos benefícios do RGPS. Diante disso, já está sendo elaborada uma reforma na Previdência que aumenta a idade mínima (para compensar o efeito demográfico) e que desvinculará os benefícios previdenciários do salário

mínimo, a fim de que a evolução dos gastos nesta política possa caber no orçamento corrigido pela inflação. Ou seja, a reforma da Previdência será uma consequência “inevitável” para viabilizar a PEC 241.

Ao lado dos gráficos, a Tabela 1 mostra as diferenças anuais entre o gasto social federal efetivamente realizado em comparação com a simulação do gasto segundo a regra da PEC 241. A Tabela 2 compara os valores aplicados pelos Governos Lula e Dilma e os valores limitados pelo Plano Temer/ Meireles, ambos agregados referentes aos gastos totais no período 2003 a 2015. Nas duas tabelas, os gastos estão em valores reais de dezembro de 2015, segundo o IGP-DI, mesmo índice utilizado pelo estudo do Ministério da Fazenda (STN, 2016).

Tabela 1 – Diferença entre o Gasto Realizado e a Simulação de Gasto caso a PEC 241 estivesse em vigor, por ano e total. Período 2003 – 2015.

R\$ bilhões, valores reais de dezembro/2015, IGP-DI

	Assistência Social	Educação e Cultura	Previdência Social	Saúde	GSF Total
2003	-2,92	4,75	-10,54	2,53	-2,29
2004	-11,83	4,79	-27,24	-0,79	-36,72
2005	-14,47	2,70	-43,35	-0,28	-59,89
2006	-19,56	-0,90	-68,25	-4,56	-103,04
2007	-24,02	-10,31	-89,83	-10,59	-150,34
2008	-27,62	-22,31	-82,76	-14,00	-165,54
2009	-32,23	-28,90	-126,02	-17,22	-233,43
2010	-41,20	-44,89	-166,25	-25,86	-308,14
2011	-41,68	-53,46	-175,09	-28,42	-338,36
2012	-50,20	-65,41	-196,73	-33,97	-394,82
2013	-55,40	-69,59	-218,37	-35,28	-431,04
2014	-58,42	-83,59	-236,25	-41,78	-477,32
2015	-58,13	-86,81	-261,13	-43,21	-507,65
Tot. (03-15)	-437,68	-453,94	-1701,79	-253,43	-3208,59

Fonte: STN/ MF.

Tabela 2 – Gastos Realizados e a Simulação da PEC 241, com valores agregados para período 2003 - 2015.

R\$ bilhões, valores reais de dezembro/2015, IGP-DI

	Gasto Efetivo Governos Lula e Dilma	Gasto Simulado Plano Temer/ Meireles	Diferença
Assistência Social	638,51	200,83	-68,5%
Educação e Cultura	1.140,14	686,20	-39,8%
Saúde	955,08	701,66	-26,5%
Previdência	5.220,90	3.519,11	-32,6%
GSF Total	8.689,98	5.481,39	-36,9%

Fonte: STN/ MF.

As perdas totais de recursos federais para as áreas sociais são bastante expressivas, com a aplicação da PEC 241. Na simulação referente ao período 2003 a 2015, as perdas de recursos para as áreas sociais com o Plano Temer/Meirelles seriam, em valores reais de dezembro de 2015, da ordem de:

- R\$ 437,7 bilhões na Assistência Social, o que significa uma redução de 68,5% do gasto federal aplicado nesta área;
- R\$ 453,9 bilhões em Educação e Cultura, implicando em uma queda de 39% nos recursos federais;
- R\$ 253,4 bilhões na Saúde, correspondente à perda de 26,5%;
- R\$ 1,7 trilhão na Previdência, ou seja, uma perda de 32,6% dos recursos destinados ao pagamento dos benefícios previdenciários do setor privado e público federal.
- **Ao todo, a PEC 241 teria retirado R\$ 3,2 trilhões** de recursos federais aplicados na política social. Caso ela estivesse em vigor desde 2003, o **GSF seria 37% menor** que os recursos destinados à política social nos governos Lula e Dilma.

Como o efeito da simulação realizada é acumulativo, os recursos disponíveis para o Gasto Social Federal seria menos da metade dos recursos efetivamente aplicados no ano de 2015, mais precisamente - 55%. Por área, a redução do gasto social nas áreas analisadas seria de: - 79% na Assistência Social; - 62% na Educação e Cultura; - 45% na Saúde e - 49% na Previdência.

Por fim, é importante ressaltar que o Plano Temer/ Meirelles tem como ponto de partida os gastos públicos em um período recessivo, que afetou o orçamento e, portanto, os gastos federais. Ou seja, a PEC 241 pretende projetar no futuro a restrição orçamentária atual para os próximos 20 anos, mesmo quando o país retome o crescimento e as receitas governamentais voltem a crescer acima da inflação.

Embora a “falácia da confiança dos mercados” afirme que um ajuste fiscal desta magnitude e de longo-prazo seja um pré-requisito para a retomada do crescimento econômico, sabemos que uma política fiscal restritiva atua no sentido contrário e que, na realidade, os investimentos atraídos por esta estratégia são de caráter eminentemente financeiro, os quais exigem que a política fiscal cumpra um “papel de fiadora do espaço de valorização do capital financeiro”, tal como definiu Lopreato (2006).

Ao invés de estabelecer uma trava ao gasto público, dever-se-ia identificar que tipo de gasto público poderia ter maior efeito multiplicador, uma vez que o aumento das desonerações e subsídios concedidos ao setor privado não foi capaz de estimular o investimento produtivo.

Este artigo procurou dialogar com o estudo do Ministério da Fazenda (STN, 2016) sobre o GSF executado entre 2002 e 2015, que destaca um

“crescimento expressivo do gasto social direto ao longo do tempo, com aumento próximo a 3 pontos percentuais do PIB” (p. 2). Portanto, seria possível argumentar que a PEC 241 só entra na agenda agora, após o crescimento registrado no gasto federal e que, portanto, não caberia adotá-la em 2003.

Por outro lado, é preciso considerar que, mesmo após a expansão dos gastos sociais nos governos Lula e Dilma, os níveis de desigualdade e pobreza ainda permanecem elevados no Brasil, apesar do registro de que a “proporção da população classificada como pobre reduziu cerca de 10 pontos percentuais (...) e o Coeficiente de Gini, que mede a concentração de renda familiar per capita, diminuiu de 0,5942 em 2002 para 0,5227 em 2014” (STN, 2016, p.3). Segundo Soares (2010), este ritmo de queda da desigualdade no Brasil é semelhante ao observado em países hoje desenvolvidos, porém esta trajetória atual precisaria ser mantida por mais tempo - 25 ou 30 anos - para alcançar níveis semelhantes aos existentes hoje naqueles países.

Em direção contrária, a PEC 241 impõe outra trajetória para os gastos públicos federais como um todo para os próximos 20 anos e, inexoravelmente, reduzirá as possibilidades de atuação do Estado na área social. Trata-se de um duro golpe que quebra a espinha dorsal da Proteção Social no Brasil, estabelecida na Constituição de 1988 e ainda em consolidação.

Bibliografia:

ANFIP - Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (2016). Análise da Seguridade Social 2014. Brasília: ANFIP, 2015. 168 p.

DELFINO NETTO, A. (2005). Déficit Nominal Zero. Boletim de Conjuntura Economia & Tecnologia, a. 1, v. 2, p. 5-12, jul./ago.

FAGNANI, E. (2005). Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade. Campinas: IE/UNICAMP. Tese de Doutorado.

_____. (2011). A Política Social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica, SER Social, Brasília, v. 13, n. 28, p. 41-80, jan./jun. 2011.

HORTA, J. S. B. (2001). A educação no Congresso Constituinte de 1966-67. In: FÁVERO, O. (org.). A educação nas Constituintes brasileiras 1823-1988. 2.ed. Campinas, SP; Autores associados.

LOPRATO, F. (2006). O papel da política fiscal: um exame da visão convencional. Campinas: Unicamp. Instituto de Economia. (TD, n. 119).

SOARES, S. (2010). O ritmo na queda da desigualdade no Brasil é aceitável?, Revista de Economia Política, v. 30, n. 3 (119), pp. 364-380, jul./set. 2010.

STN (2016). Gasto Social do Governo Central – 2002 a 2015. Disponível em <http://www.stn.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/Gasto+Social+Governo+Central/c4c3d5b6-8791-46fb-b5e9-57a016db24ec>