

A PEC 241 É A ÚNICA SAÍDA PARA A CRISE FISCAL? ARGUMENTOS A FAVOR DE UMA ALTERNATIVA SOCIALMENTE MAIS JUSTA E ECONOMICAMENTE MAIS EFICAZ

Mário Theodoro¹

A PEC 241 congela as despesas governamentais por 20 anos. Durante esse período, o montante do gasto só poderá aumentar no limite do crescimento da inflação. Há ainda a previsão de um *recall* ao final do décimo ano para eventuais acertos e correções de rumo.

A PEC 241 enfatiza o ajuste na redução dos gastos correntes, com consequências relevantes sobre as políticas sociais e a própria capacidade do Estado em atuar na regulação e na implementação de programas e ações em prol do desenvolvimento.

O presente boletim intenta discutir alternativas ao corte de despesas, tendo em vista algumas possíveis fontes de recursos, em busca de um maior equilíbrio e progressividade do nosso sistema fiscal. Além disso, medidas que possam se contrapor ao quadro recessivo passam necessariamente pelo revigoramento do papel do Estado como peça fundamental da retomada econômica.

Note-se que, no que tange às despesas governamentais um item não está sujeito às restrições impostas pela PEC: o pagamento dos juros da dívida pública. A crença dos elaboradores da proposição é de que a persistência dos juros altos é devida basicamente ao descontrole das contas públicas. Com a casa arrumada os juros fatalmente cairiam sob a égide das forças de mercado, conforme preceituam os manuais de economia. Argumentam que, tão logo o governo reduza suas despesas correntes e logre ajustá-las às receitas, ora em queda, haverá uma reversão das expectativas negativas. O país, a partir de então visto como bom pagador, atrairia novos investidores dispostos a comprar os títulos de nossa dívida a menores taxas.

¹ Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade de Brasília. Mestre em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco (CME/PIMES). Doutor em Economia pela Université Paris I – Sorbonne. Consultor Legislativo do Senado Federal, na área de Trabalho, Renda e Previdência Social. Email: mariolt@senado.leg.br.

Cairia também o *spread* bancário em função da redução das incertezas e entraríamos em uma nova etapa, com juros baixos e contas saneadas. Além disso, no plano da economia real, haveria uma retomada da confiança dos empresários, que passariam a investir na produção e teríamos de volta o ambiente de crescimento econômico. O país saneado entraria em um círculo virtuoso de crescimento, capitaneado pela iniciativa privada.

É bom que se diga que esse argumento da queda dos juros já foi utilizado antes em pelo menos duas ocasiões. Na primeira, em 1999 quando da adoção do regime de *superavit* primário pelo Governo FHC. E, apesar da insistência do discurso governamental, na prática, a assertiva de que a consecução de um *superavit* primário geraria uma situação de tranquilidade para os agentes econômicos, o que levaria à queda dos juros e do *spread* bancário, não se confirmou. O país fez um esforço tremendo destinando em média 2,5 a 3% do PIB em *superavit* primário de 1999 a 2014, o que significou o repasse de cifras astronômicas ao rentismo. Só em 2015 o governo pagou algo em torno de R\$ 550 bilhões só de serviço da dívida. Esse cenário foi o mesmo ao longo de um período caracterizado por uma situação econômica extremamente positiva, sem maiores solavancos ou incertezas. No período de 2004 a 2012, o país apresentava um PIB em crescimento atingindo um percentual anual médio de 4,4%, inflação reduzida a patamares da ordem de 5,5% ao ano, reservas em crescimento. E os juros? Os juros básicos, por duas vezes entre 2012 e 2013, esboçaram uma queda ainda que pouco tenha afetado o juro cobrado na ponta, bem como o nível dos *spreads* bancários. O resultado foi a manutenção dos altos patamares dos ganhos rentistas.

A segunda ocasião em que o discurso da inexorabilidade da queda dos juros foi repisado se deu como justificativa para a política de abertura do mercado financeiro aos bancos estrangeiros pelo governo FHC. A entrada dessas instituições traria, de um lado, uma maior oferta de dinheiro ao público em geral e, de outro, em face de sua maior experiência nos mercados dos países mais avançados, haveria uma queda acentuada dos *spreads* e das taxas de serviços, fazendo com que, segundo o governo, tivéssemos em pouco tempo juros de primeiro mundo. Na prática, os bancos estrangeiros entraram, abocanharam uma parcela significativa do mercado, contribuindo para o acirramento do processo de concentração bancária sem, no entanto, nos proporcionar os juros de primeiro mundo.

Como resultado geral, continuamos a ter os maiores juros do mundo. Essa taxa de juros é acompanhada por *spreads* bancários gigantescos. Nossos juros dos

empréstimos pessoais são da ordem de 2% a 3% ao mês na melhor das hipóteses. No cheque especial, chegam à acintosa casa dos 400% ou mais, ao ano.

E por que o discurso da queda automática da taxa de juros não se tornou realidade? Porque no Brasil, a despeito das expectativas dos economistas ora no governo, o mercado financeiro não se comporta como um regime de concorrência perfeita. Ao contrário, trata-se de um mercado extremamente oligopolizado, concentrado em poucas instituições bancárias que atuam e influenciam diretamente no custo do dinheiro fazendo valer seus interesses mais imediatos em detrimento muitas vezes do interesse geral.

De fato, há décadas a economia está sedimentada sobre esses juros altíssimos. Mesmo o setor industrial incorpora tais custos. Isso pelos dois lados. Primeiro, o juro influencia na própria decisão de investimento e na formação dos preços. Inquirido sobre o fato de que um automóvel no Brasil tem atrelado a seu preço uma taxa de lucros duas a três vezes mais elevada do que no caso da mesma unidade na matriz, o representante brasileiro das montadoras afirmou que era a única forma de manter a produção. Por menos do que isso seria mais rentável aplicar o capital no mercado financeiro e não na produção.²

E esse é o outro lado. Atualmente grande parte das receitas das empresas não vem da produção e sim da aplicação no mercado de títulos e derivativos. Esse sistema dificilmente se adaptará a uma baixa da taxa de juros sem uma ação decisiva e cirúrgica da política econômica. Uma ação que seja capaz de enfrentar a forte pressão contrária em face dos atuais rendimentos não apenas do setor financeiro, mas dos demais beneficiários do rentismo, e aqui podemos incluir as famílias de mais alta renda, as grandes empresas, entre outros.

Ao mesmo tempo, é o segmento da sociedade que detêm hoje as maiores margens de ganhos sem que a ele seja direcionado o maior ônus tributário. Os impostos sobre os ganhos financeiros têm alíquotas variando entre 15% e 20%, patamares muito baixos, sobretudo quando comparados ao imposto de renda pago pelos assalariados que atualmente ganham acima de R\$ 4,7 mil/mês, sob o qual incide uma alíquota de 27,5%.

² <http://omundoemmovimento.blogosfera.uol.com.br/2012/12/13/custo-de-producao-no-brasil-e-o-menor-do-mundo-e-margem-e-o-triplo-dos-eua/>

Em estudo recente Gobetti e Orair³ simulam alternativas de alíquotas mais progressivas para os ganhos financeiros bem como para os segmentos de maior renda. Assim, aplicando-se a tabela do IR aos ganhos financeiros, e, ao mesmo tempo introduzindo uma faixa superior de alíquota de 35% aos contribuintes de maior renda, poderia obter-se uma receita tributária adicional de R\$ 72 bilhões ao ano.

Além do aumento da carga tributária, a adoção de um novo marco regulador do sistema financeiro seria de bom alvitre. Tal regulação se daria em prol de uma maior abertura do setor à participação efetiva e massiva de instituições de cunho cooperativo e bancos familiares e comunitários, o que lhe traria uma nova configuração. Esse perfil, de fato mais popular e abrangente, seguramente poderia afrontar o caráter cartorial e excludente do setor e enfim delinear um horizonte de juros significativamente menores.

Seguindo a linha de alternativas, outro ponto importante seria a implementação do Imposto sobre Grandes Fortunas. Segundo o especialista em finanças públicas Amir Khair, a adoção desse imposto, já previsto na Constituição Federal, mas nunca regulamentado, poderia trazer uma receita da ordem de R\$ 100 bilhões anuais para os cofres públicos.⁴

Por fim, deveria ser imediatamente reavaliada a isenção de lucros e dividendos distribuídos pelas empresas a seus sócios e acionistas. Só o Brasil e a Estônia praticam esse tipo de isenção beneficiando assim os chamados super-ricos.⁵ Estima-se que a criação de um tributo sobre esses lucros e dividendos distribuídos poderia trazer aos cofres públicos cerca de R\$ 43 bilhões por ano.⁶

Assim, uma nova regulação para o mercado financeiro que garanta sua abertura a novas e mais dinâmicas instituições, a maior taxaço dos ganhos financeiros, adicionada à adoção do imposto sobre grandes fortunas, bem como a criação de um tributo sobre lucros e dividendos distribuídos aos acionistas poderia gerar uma receita adicional total de R\$ 215 bilhões aos cofres públicos já em 2017.

³ GOBETTI, Sérgio e ORAIR, Rodrigo. Tributação e Distribuição de Renda no Brasil: novas evidências a partir das declarações tributárias das pessoas físicas. working paper número 136, fevereiro, 2016 ISSN 1812-108x

⁴ <http://www.revistaforum.com.br/rodrigovianna/forca-da-grana/amir-khair-imposto-sobre-grandes-fortunas-rendera-100-bilhoes-por-ano/>

⁵ <https://nacoesunidas.org/brasil-e-paraiso-tributario-para-super-ricos-diz-estudo-de-centro-da-onu/>

⁶ <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/09/14/imposto-sobre-lucros-e-dividendos-geraria-r-43-bi-ao-ano-diz-estudo>

Tendo em vista que o objetivo da PEC 241 é a cobertura de um *deficit* primário da ordem de R\$ 170 bilhões/ano, a alternativa aqui proposta parece bastante adequada. Além do montante de recursos de R\$ 215 bilhões/ano ser mais do que suficiente para enfrentar a crise atual, há que se ressaltar ainda que o que está sendo aqui proposto tem o condão de preservar os gastos públicos e garantir a continuidade do processo de redução da pobreza, melhoria da distribuição de renda e recuperação do nível de investimento público como parte do esforço de retomada do crescimento em bases sólidas, preservando o processo de inclusão social em curso nos últimos 12 anos.

Esse montante, a depender da conjuntura, poderia suscitar inclusive a isenção tributária para as camadas mais empobrecidas, seja via redução dos impostos indiretos, seja pela maior abrangência da faixa de isenção do Imposto de Renda. Esses são mecanismos fiscais já utilizados pela maioria dos países desenvolvidos. E têm a vantagem de resguardar os segmentos de menor renda, impondo o ônus do ajuste sobre os ombros daqueles que têm mais condições de contribuir.

Trata-se assim de um conjunto de medidas alternativas às propostas do governo que, além de enfrentar a questão do *deficit*, pode preservar as conquistas sociais decorrentes dos programas em curso, bem assim as políticas públicas mais importantes como nas áreas de Educação, Saúde, Previdência, entre outras.

Note-se que, com essas medidas, não serão afetados os níveis de investimento do Estado, fundamentais para uma efetiva retomada do crescimento econômico. Historicamente, o Estado tem sido o motor de arranque da economia, sem o qual entendemos que o Brasil dificilmente logrará sair da atual situação de recessão.

Além disso, um perfil tributário mais progressivo, onde os mais ricos pagam mais e os mais pobres são menos penalizados, é algo a ser perseguido em busca de uma sociedade mais igualitária e fraterna, como de resto prescreve a Carta Magna.

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário
Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barbosa de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenador

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

Senado Federal

Anexo II, Bloco A, Ala Filinto Müller, Gabinete 4

CEP: 70165-900 – Brasília – DF

Telefone: +55 61 3303-5879

E-mail: conlegestudos@senado.leg.br

Os boletins Legislativos estão disponíveis em:

www.senado.leg.br/estudos

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

THEODORO, M. L. A PEC 241 é a única saída para a Crise Fiscal? Argumentos a favor de uma alternativa socialmente mais justa e economicamente mais eficaz. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, novembro/2016 (**Boletim Legislativo nº 56, de 2016**). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 11 de novembro de 2016.