

Pacotão pré-eleitoral

Ladislau Dowbor, Luciana da Silva Ferreira, Roberto Bocaccio

Piscitelli, Élide Graziane Pinto, Carolina Michelman, David

Deccache e Rosa Maria Marques avaliam os impactos econômicos, políticos e sociais da PEC Eleitoral, as amarras do teto de gastos e o flagelo da desigualdade, pobreza e fome no Brasil, às vésperas da mais importante eleição da história do país.





PEC Eleitoral

■ Esta edição se propõe a discutir as motivações, estrutura e impactos econômicos, políticos e sociais da PEC Eleitoral e soluções concretas – e não temporárias, insuficientes e oportunistas – para os problemas estruturais da desigualdade, fome e pobreza no Brasil.

Ladislau Dowbor, da PUC-SP, classifica as transferências irregulares e na véspera da eleição como um vergonhoso oportunismo político. Toda iniciativa de transferir mais recursos para a base da sociedade é bem-vinda. Uma sólida ajuda mensal e regular constitui um ponto de partida essencial, tanto em termos de lógica econômica como em termos de dignidade humana. Luciana da Silva Ferreira, da UFRRJ, pondera que, tal qual Cinderela, que precisa se esbaldar no baile até a meia-noite, os efeitos da PEC sobre a renda dos mais pobres têm prazo para terminar: dezembro de 2022. Regras fiscais autoimpostas impedem o Estado de fazer políticas econômicas anticíclicas e conduzir mudanças estruturais.

Roberto Piscitelli, consultor legislativo, detalha a PEC. Ainda que muitas das medidas sejam necessárias, o que é mais criticável, além das ilegalidades na tramitação da matéria, é o seu caráter eleitoreiro e conteúdo parcial e transitório, diante de situações crônicas ou permanentes.

Élida Graziane, da FGV, enfatiza que alegar a imprevisibilidade da fome não passa de cinismo fiscal que promove sucessivos redesenhos constitucionais, para manter a aparência de cumprimento do teto de gastos, adiando indefinidamente sua imperativa revisão.

Carolina Michelman, do Comsefaz, ressalta que, para aumentar a destinação de recursos para qualquer serviço público, é necessário aprovar uma emenda constitucional para driblar o teto de gastos. Problemas estruturais necessitam de soluções estruturais e não há outro caminho que não passe por rever as regras fiscais.

David Deccache, assessor técnico na Câmara dos Deputados, prevê que a PEC evitará a derrota de Bolsonaro no primeiro turno e levará ao superendividamento e à transferência da renda dos pobres para o sistema financeiro na forma dos pesados juros. O novo governo precisa articular a aprovação, ainda entre novembro e dezembro deste ano, de uma PEC que revogue o teto de gastos.

Rosa Maria Marques, da PUCSP, acredita que a injeção de R\$ 41,25 bilhões na economia terá impacto especialmente na sustentação do consumo, mas menos do que em 2020, porque os recursos são menores e devido à inflação. O novo governo terá como desafio imediato a pobreza e insegurança alimentar.



Sumário

Pacotão

Bondades pré-eleitorais

Ladislau Dowbor

4

Pacotão

Quando a carruagem vira abóbora: a PEC do conto de fadas....

Luciana da Silva Ferreira

9

Pacotão

A PEC Eleitoral.....

Roberto Bocaccio Piscitelli

14

Pacotão

Emenda 123/2022 e a (im)previsibilidade da fome

Élida Graziane Pinto

19

Pacotão

EC 123/2022, uma fuga das soluções efetivas

Carolina Michelman

24

Pacotão

Os impactos econômicos e políticos da PEC eleitoreira: desafios e possibilidades para o próximo governo

David Deccache

29

Pacotão

Sinuca de bico e insuficiência

Rosa Maria Marques

35

Corecon-RJ anuncia vencedores dos prêmios de monografia e dissertação.....

40

Edital de convocação para eleições

42

O Corecon-RJ apoia e divulga o programa Faixa Livre, veiculado de segunda a sexta de 8h às 10h. Você pode ouvir os programas pelos sites www.aepet.org.br/radio-aovivo.html e www.programafaixalivre.com.br, canal no Youtube, Facebook, Instagram, podcast no Spotify, Deezer, Castbox e SoundCloud e aplicativo gratuito.

Jornal dos
ECONOMISTAS

Conselho Editorial: Sidney Pascoutto da Rocha, Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Gustavo Souto de Noronha, João Hallak Neto, Marcelo Pereira Fernandes, José Antonio Lutterbach Soares, Wellington Leonardo da Silva, Paulo Sergio Souto, João Manoel Gonçalves Barbosa, José Ricardo de Moraes Lopes e Fernando Machado. **Jornalista Responsável:** Marcelo Cajueiro. **Edição:** Diagrama Comunicações Ltda-ME (CNPJ: 74.155.763/0001-48; tel.: 21 2232-3866). **Projeto Gráfico e diagramação:** Rossana Henriques (rossana.henriques@gmail.com). **Ilustração:** Aliedo. **Revisão:** Bruna Gama. **Fotolito e Impressão:** Edigráfica. **Tiragem:** 15.000 exemplares. **Periodicidade:** Mensal. **Correio eletrônico:** imprensa@corecon-rj.org.br

As matérias assinadas por colaboradores não refletem, necessariamente, a posição das entidades. É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos desta edição, desde que citada a fonte.

CORECON - CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA/RJ
Av. Rio Branco, 109 – 19º andar – Rio de Janeiro – RJ – Centro – Cep 20040-906
Telefax: (21) 2103-0178 – Fax: (21) 2103-0106
Correio eletrônico: corecon-rj@corecon-rj.org.br
Internet: <http://www.corecon-rj.org.br>

Órgão Oficial do CORECON - RJ
E SINDECON - RJ
Issn 1519-7387

Presidente: Flávia Vinhaes Santos. **Vice-presidente:** José Antonio Lutterbach Soares. **Conse-
lheiros Efetivos:** 1º TERÇO: (2020-2022) Arthur Camara Cardozo, Marcelo Pereira Fernandes,
Sidney Pascoutto da Rocha - 2º TERÇO: (2021-2023): Antônio dos Santos Magalhães, Flávia Vinhaes
Santos, Fernando D'Angelo Machado - 3º TERÇO: (2022-2024) Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, An-
tonio Melki Júnior, José Antonio Lutterbach Soares. **Conselheiros Suplentes:** 1º TERÇO: (2020-2022)
Gustavo Souto de Noronha, João Hallack Neto, Regina Lúcia Gadiolli dos Santos - 2º TERÇO: (2021-
2023): Cesar Homero Fernandes Lopes, Gilberto Caputo Santos, Miguel Antônio Pinho Bruno - 3º TER-
ÇO: (2022-2024) José Ricardo de Moraes Lopes, Clician do Couto Oliveira, Antonio Jose Alves Junior.

SINDECON - SINDICATO DOS ECONOMISTAS DO ESTADO DO RJ
Av. Treze de Maio, 23 – salas 1607 a 1609 – Rio de Janeiro – RJ – Cep 20031-000. Tel.: (21)
2262-2535 Telefax: (21)2533-7891 e 2533-2192. Correio eletrônico: sindecon@sindecon.org.br

Mandato – 2017/2020
Coordenação de Assuntos Institucionais: Antonio Melki Júnior, Cesar Homero Fernandes
Lopes, Sidney Pascoutto da Rocha (Coordenador Geral) e Wellington Leonardo da Silva.
Coordenação de Relações Sindicais: Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Gilberto Caputo
Santos, João Manoel Gonçalves Barbosa, José Ricardo de Moraes Lopes.
Coordenação de Divulgação Administração e Finanças: André Luiz Silva de Souza, Gilber-
to Alcântara da Cruz, José Antonio Lutterbach Soares e Guilherme Tinoco Oliveira dos Anjos.
Conselho Fiscal: Jorge de Oliveira Camargo, Luciano Amaral Pereira e Regina Lúcia
Gadioli dos Santos.



Bondades pré-eleitorais

Ladislau Dowbor*

“O dia em que nós, como sociedade, perdermos a capacidade de nos indignar com o fato de que existem pessoas pegando ossos em caminhão, perderemos nossa humanidade e a capacidade de construir um país justo e solidário.”

■ O Brasil não é um país pobre. Trabalhei anos em países africanos, tentando reconstruir economias destruídas pelo colonialismo, e podia-se dizer que faltavam recursos básicos: era tirar leite de pedra. Não é o caso do Brasil. A conta simples que tenho repetido é que o PIB de 2021, 8,7 trilhões de reais, dividido pela população de 214 milhões, mostra que o que produzimos de bens e serviços no Brasil é equiva-





lente a 13 mil reais por mês por família de quatro pessoas. Podemos refinar o cálculo com a renda nacional líquida em vez do produto interno bruto, mas não se mudará o essencial: o que o Brasil produz é amplamente suficiente para assegurar a todos uma vida digna e confortável, bastando para isso uma redução moderada da desigualdade. O nosso problema não é falta de recursos, não é propriamente econômico, e sim de organização política e social. O nosso desafio estrutural é a desigualdade.

Nunca insistiremos o suficiente sobre o escândalo que isso representa. A fome atinge 33 milhões de pessoas, sendo que 125 milhões, mais da metade da população, estão em condição de insegurança alimentar: ora têm, ora não têm comida. Isso quando o Brasil produz, só de grãos, na última safra, 3,3 quilos por pessoa por dia. Cerca de 20% são crianças. Mas o que sentem pais que vêm seus filhos passar fome? Isso não ocorre por atraso econômico ou tecnológico, e sim pela orientação política correspondente. A JBS traz incessantemente propaganda de que protege o meio ambiente e alimenta o mundo, mas contribui para a tragédia da Amazônia e do Cerrado e produz para exportação. Com a lei Kandir, que isenta de impostos a produção para exportação, um real desvalorizado, uma bancada ruralista dominante no Congresso e articulações poderosas com o sistema global de controle de exportação de *commodities*, gerou-se uma dinâmica extrativa, um dreno generalizado que agrava a desigualdade.

Apenas dois setores crescem no país: a exportação de bens primários e a intermediação financeira. A reprimarização da economia leva a desastres ambientais, gera poucos empregos e, no caso dos alimentos, leva ao desabastecimento do mercado interno, reforçando as pressões inflacionárias e reduzindo a capacidade de consumo das famílias, principal motor da economia. O retrocesso é agravado pelo endividamento generalizado na economia. Cerca de 70 milhões de adultos estão endividados, e quem mal consegue pagar os juros não tem como ampliar a demanda. As empresas da economia real estão igualmente endividadas, e enfrentam o duplo desafio de não ter para quem vender e não conseguir pagar as dívidas. O Brasil está perdendo a sua base produtiva industrial. E o Estado, em vez de usar os recursos públicos para dinamizar a economia, desvia o equivalente de 6 a 7% do



PIB para rolar a dívida pública. Se o Estado se endividasse para pagar ciência e tecnologia, educação, saúde e outros investimentos, seria útil. Mas 80% da expansão da dívida resulta dos próprios juros acumulados, sem retorno para a economia real.

O dreno generalizado da economia, tanto pela reprimarização voltada para o mercado externo, como pelo dreno financeiro das famílias, das empresas e do Estado, em vez de reduzir a desigualdade, tende a agravá-la e a paralisar a economia. O caso da Petrobrás é particularmente esclarecedor. Como o Brasil controlava a cadeia produtiva do petróleo, desde a pesquisa, as plataformas, o transporte, refino, distribuição e até a petroquímica, não tinha nenhuma necessidade de cobrar da população preços internacionais, e os preços moderados permitiam tanto o reinvestimento na empresa como o financiamento de políticas públicas essenciais. Hoje o preço que a população paga pelo botijão de gás ou por encher o tanque gera lucros astronômicos, mas que são transformados em dividendos para acionistas nacionais e internacionais. É essencial levar em conta que a privatização significa também desnacionalização, com controle por meio de ações, adquiridas pelos gigantes da gestão de ativos (*asset management*). Ter famílias que voltam para a lenha no Brasil, que tem o seu próprio petróleo, e em pleno século XXI, é simplesmente absurdo.

O último ano em que o país cresceu foi 2013, 3%. O crescimento de 2021 foi apenas a recuperação da quebra de 2020. Hoje estamos no nono ano de paralisia. Neste sentido, enfrentamos não só a paralisia econômica, os dramas sociais e ambientais, como também o fato de que os setores extrativos, exportação primária e dreno financeiro travam o conjunto. Espalhar dinheiro para os mais pobres a meses da eleição constitui evidentemente uma compra escandalosa de votos. Dar mais recursos para os mais pobres é evidentemente positivo; fazê-lo de maneira oportunista entra na linha das recomendações do ministro da Economia de que os restos de comida deviam ser doados aos que têm fome. Entre restos de comida e a guerra por ossos, estamos regressando ao primitivismo político que constitui um *apartheid* econômico e social. Não há espaço para a democracia quando uma oligarquia exerce este tipo de poder. Em 2021, a polícia matou uma média de 17 pessoas por dia, a maioria jovens negros e pobres. As chacinas se multiplicam.



Voltando ao argumento distributivo. Dinheiro na base da sociedade gera imenso alívio, e deve ser priorizado. Uma soma pequena, como 500 reais, representa uma imensa melhoria de qualidade de vida para uma pessoa pobre, e mal seria percebida pelos ricos. O dinheiro redistribuído é muito mais produtivo, em termos de geração de bem-estar na sociedade, quando chega aos mais pobres. Mas o impacto mais amplo de redinamização da economia é central. Ampliar a demanda na base da sociedade significa mercado para as empresas, mais produção e mais empregos. No Brasil as empresas estão trabalhando com imensa capacidade ociosa e poderão responder rapidamente com mais produtos, sem impacto inflacionário, como constatamos na fase do governo popular. A austeridade é burra, em termos econômicos, mas interessante para os grupos que travam o país.

Um ponto central é que o bem-estar das famílias, a redução do sofrimento, a abertura de oportunidades, em particular para a nova geração, tudo isso depende de mais recursos na base da sociedade. Temos de sair do absurdo de dezenas de milhões de pessoas não saberem se receberão 200, ou 600, ou 400, ou até 1000, segundo os momentos políticos. Uma sólida ajuda mensal, regular, assegurada e em níveis estáveis, constitui um ponto de partida essencial, tanto em termos de lógica econômica como em termos de dignidade humana. Os recursos naturais extraídos do país pertencem a toda a população, não apenas às corporações internacionais e aos seus associados internos, e podem financiar amplamente políticas redistributivas. Mais importante ainda é que não se trata apenas de legitimidade e dignidade, dimensões éticas e humanitárias, mas de bom senso econômico. Os atuais defensores da austeridade – dos outros naturalmente –, ancorados em visões neoliberais dos anos 1980, estão na pré-história. Os danos econômicos, sociais e ambientais que estão causando precisarão ser revertidos. Bondades pré-eleitorais passarão a constituir direitos e a assegurar cidadania.

Os pontos-chave são:

- Transferências irregulares e na véspera da eleição representam um vergonhoso oportunismo político;



- Toda iniciativa de transferir mais recursos para a base da sociedade é bem-vinda e necessária, mas precisa se generalizar, com elevação do salário mínimo, políticas sociais e políticas de emprego;
- Temos de regularizar as transferências para que as famílias possam ter mais previsibilidade e menos angústia: o básico tem de ser assegurado para todos;
- A agiotagem dos bancos, que terminam por se apropriar das transferências para os mais necessitados, forçados a quitar as dívidas mais onerosas, é um escândalo ético, além de esterilizar o potencial dinamizador para a economia. Aproveitar o drama dos mais necessitados para endividá-los, com tantos passando fome, é repulsivo.

** É professor titular de Economia e Administração da PUC-SP e consultor de várias agências da ONU. Os seus trabalhos estão disponíveis online gratuitamente (Creative Commons), no site <http://dowbor.org>, pequena biblioteca virtual com cerca de 1.300 títulos.*

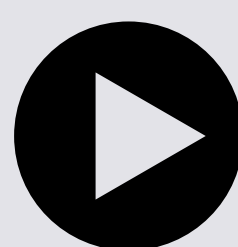
1 Oxfam – II Vigisan – Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar - e <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>

2 Tereza Campello e Ana Paula Bortoletto (Orgs.) – Da Fome à Fome – Ed. Elefante, São Paulo 2022 - <https://dowbor.org/2022/08/da-fome-a-fome-dialogos-com-josue-de-castro.html>

3 Carlos Luque et al., Taxas de juros, uso e abuso, Valor, 11 de maio de 2022

4 Ver Mário Theodoro – A Sociedade Desigual – Zahar, 2022 - <https://dowbor.org/2022/05/a-sociedade-desigual-racismo-e-branquitude-na-formacao-do-brasil.html> ; Ver Também A República das Milícias, de Bruno Manso, Ed. Todavia 2020 - <https://dowbor.org/2022/07/a-republica-das-milicias-dos-esquadros-da-morte-a-era-bolsonaro.html>

5 Para propostas práticas, ver L. Dowbor – Resgatar a Função Social da Economia: uma questão de dignidade econômica – Ed. Elefante, 2022 - <https://dowbor.org/2022/04/resgatar-a-funcao-social-da-economia-uma-questao-de-dignidade-humana.html>



CLIQUE E ASSISTA



Quando a carruagem vira abóbora: a PEC do conto de fadas

Luciana da Silva Ferreira*

■ Aprovada em julho de 2022, a Proposta de Emenda Constitucional 01/2022, que institui estado de emergência no país até dezembro de 2022, prevê a injeção de cerca de 41,2 bilhões de reais ainda esse ano na forma de transferências de renda e subsídios. Uma das principais medidas é a elevação dos valores pagos no Programa Auxílio Brasil dos atuais R\$ 400 para R\$ 600, e a previsão de zerar a fila de espera





para adesão ao Auxílio, já que muitas famílias em situação de vulnerabilidade ficaram de fora do Auxílio, por questões de restrições orçamentárias autoimpostas, apesar de atenderem aos requisitos do Programa. Está prevista também a concessão de benefícios no valor de R\$ 200 a taxistas e de R\$ 1.000 a caminhoneiros autônomos. Além disso, a PEC permite a ampliação do subsídio às famílias na forma de vale-gás; a compensação para estados reduzirem impostos sobre os combustíveis, de modo a diminuir seu valor final nas bombas de gasolina; e a compensação a municípios e empresas de transporte urbano pela manutenção do transporte gratuito a idosos, sem que isso seja repassado aos preços das tarifas de transporte público.

A declaração de estado de emergência foi necessária para driblar a lei eleitoral – que impede que um governo conceda/amplie benefícios em ano eleitoral – e as regras fiscais autoimpostas no Brasil nos últimos anos. Por conta de suas características e por ter sido feita e aprovada a toque de caixa com objetivo de impactar positivamente a imagem do atual presidente da República, a PEC foi apelidada por uns de PEC Eleitoral ou até mesmo de “Pacote de Bondades”.

No momento, cabe aqui lançarmos algumas reflexões sobre seus efeitos políticos e econômicos. No campo político, a PEC pode trazer algum efeito positivo à imagem do atual presidente da República com vistas à sua candidatura à reeleição, dado que os benefícios serão pagos/transferidos próximo às eleições presidenciais de 2022. Além do mais, há de convir que, apesar de algumas manifestações pontuais de poucos partidos políticos e de algumas personalidades políticas contra a PEC (sempre com justificativas quanto a seu uso próximo às eleições e seus impactos no orçamento do governo), tal proposta conseguiu unir votos de todos os lados: esquerda, direita, centro... Afinal, quem se ariscaria a votar contra uma proposta de socorro à população mais vulnerável num contexto de crise econômica, alto desemprego e inflação? No campo econômico, algumas ponderações precisam ser levantadas, a saber: i) o possível efeito multiplicador positivo na renda do país; ii) a interpretação do Banco Central sobre os efeitos da PEC na renda e na inflação e iii) os efeitos negativos de regras fiscais autoimpostas e engessadas na legislação brasileira. Em relação ao primeiro ponto, a injeção de 41,2 bilhões de reais na economia, especialmente com



transferência de renda às pessoas com maior propensão a consumir, pode significar um impacto positivo na renda do país pelo efeito multiplicador de gastos, haja vista que as famílias mais vulneráveis tendem a consumir toda a sua renda. Do ponto de vista social, num contexto de aumento da população abaixo da linha da pobreza (que hoje chega a mais de 34 milhões de brasileiros), de alto desemprego e subemprego e de queda do poder de compra dos trabalhadores, os efeitos dessas transferências de renda e subsídios podem significar um alívio momentâneo para essas famílias pelo seu acesso ao mercado de consumo de bens básicos.

Entretanto, considerando que essas medidas, a princípio, estarão garantidas apenas até o final deste ano, seus efeitos sobre a economia serão sentidos levemente no curto prazo, sem que isso represente uma alteração estrutural que transforme a triste realidade econômica brasileira. Além do mais, associada à PEC, o presidente da República sancionou a Lei 14.431/2022, que autoriza os beneficiários do Programa Auxílio Brasil a pegarem crédito consignado. Isso pode significar um aumento do endividamento das famílias cuja fonte de renda é apenas um programa de transferência de renda do governo que não está garantido para o próximo ano. Ou seja, um aumento do endividamento associado à possibilidade de inadimplência dessas famílias mais vulneráveis no futuro.





Isso ocorrerá, no entanto, se os bancos privados aderirem à Lei e aceitarem conceder empréstimos consignados aos beneficiários do Programa. Em relação ao segundo ponto levantado, outra consequência da PEC, em parte, foi a alta da taxa de juros básica no início do mês de agosto, em decorrência da avaliação pelo Banco Central de que haveria pressão na demanda, levando a mais inflação. Segundo essa interpretação, a inflação seria pressionada pelo aumento do consumo das famílias beneficiadas pela PEC, com duração estendida para o próximo ano, dado que o Bacen levantou a possibilidade de que o programa de transferência de renda permaneça no ano que vem. Nas palavras do Copom: “o Comitê pondera que a possibilidade de que medidas fiscais de estímulo à demanda se tornem permanentes acentua os riscos de alta para o cenário inflacionário” (<https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/17704/nota>, 03 de agosto de 2022). Ou seja, ainda persiste a interpretação anacrônica de que o Brasil opera no limite de sua capacidade e qualquer estímulo à demanda, por menor que seja, provoca o risco de uma inflação de demanda, cujo combate é feito pela alta na taxa de juros, algo agravado e potencializado pela autonomia do Bacen.

Todavia, o que chama a atenção nestes fatos é que, à reboque de um aumento dos recursos destinados a programas de transferências de renda e que poderiam significar, *en passant*, ações em prol de uma redistribuição de renda (mesmo que a curto prazo), há em curso um gatilho para um programa de redistribuição de renda em favor das instituições financeiras que se beneficiam da alta da Selic, acomodando qualquer desconforto que poderia causar um possível conflito distributivo na disputa da renda orientada pelo governo.

Quanto aos efeitos negativos de regras fiscais autoimpostas, é difícil compreender que um governo com moeda soberana precisa consultar o Congresso para executar uma política fiscal. O gasto público significa renda para o setor privado e, num cenário de crise econômica, é inviável que o setor público continue a restringir seus gastos em nome de um resultado fiscal e de regras fiscais que enquadram o governo como se este fosse um agente como outro qualquer na economia. Esse não é o caso quando tratamos do agente que emite a moeda na qual realiza seu gasto e o único agente que pode não apenas planejar e orientar, como também executar políticas econômicas em situações de alto



desemprego e subemprego, baixo crescimento econômico e inflação. A PEC mostrou claramente como a Lei do Teto dos Gastos, por exemplo, destrói a natureza do Estado na sua função de fazer política econômica, haja vista que o Executivo precisou de uma autorização do Legislativo (dada pela aprovação da PEC) para isso.

Enfim, tal qual Cinderela, que precisa se esbaldar no baile até a meia-noite porque depois o encanto desaparece e a carruagem vira abóbora, os efeitos dessa PEC sobre a renda dos mais pobres são efêmeros e têm prazo para terminar: dezembro de 2022. Se os erros da Cinderela estavam justamente em não conhecer seus direitos em relação à madrasta má e ao fato de que não precisava de um príncipe salvador que a resgatasse, os erros da maioria de nós estão em acreditar que o governo federal vive sob a égide de uma restrição orçamentária e regras fiscais autoimpostas e que precisamos criar regras para romper as regras (que nós mesmos criamos) para que o Estado possa fazer aquilo que faz parte de sua natureza: políticas econômicas anticíclicas e conduzir o país a mudanças estruturais necessárias, que signifiquem geração de emprego e renda com efeitos duradouros.

** É graduada em Ciências Econômicas, mestre em Economia pela UFF, doutora em Economia pelo IE/UFRJ, professora associada do ICSA/UFRRJ e coordenadora do Observatório de Política Macroeconômica da UFRRJ.*





A PEC Eleitoral

Roberto Bocaccio Piscitelli*

■ A PEC nº 1, de 2022, recebeu vários apelidos, o mais apropriado dos quais pode ser chamado, jocosamente, de “me engana que eu gosto”. É que sua caracterização está associada à destinação oportunista, para fins eleitorais imediatos – voltada para determinados segmentos bem específicos (como os caminhoneiros, tradicionalmente apoiadores do atual presidente) ou vulneráveis – e com efeito por prazo muito limitado, ou seja, até o fim do ano, como se os problemas que se visaria enfrentar não fossem crônicos e até estruturais, a exemplo da necessidade de uma renda básica para a população pobre.





A PEC, cujo impacto final, em 2022, é calculado em R\$ 41,25 bilhões, foi aprovada por maioria parlamentar esmagadora, pois muito poucos – inclusive a oposição – se dispõem a confrontar as urnas. Dela constam os pontos a seguir discriminados.

- O Auxílio Brasil aumenta de R\$ 400 para R\$ 600, incorporando mais cerca de 2,6 milhões de famílias, com um acréscimo no total do programa de R\$ 26 bilhões em cinco meses (de R\$ 89,1 para R\$ 115,1 bilhões), ou de R\$ 12,5 bilhões a partir de 2023, mesmo que o valor do benefício retorne ao patamar anterior, o que é – convenhamos – improvável ou politicamente inviável. O novo montante do programa, portanto, contempla o aumento do número de beneficiários, de 18,2 milhões para 21 milhões – há muita gente na fila – e do valor correspondente. De toda a maneira, é uma despesa corrente adicional, obrigatória, de caráter continuado e prazo indeterminado. Como se sabe, esse acréscimo deveria ser compensado com aumento de receita ou redução de despesa permanentes (Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 17), ou seja, com a indicação da respectiva fonte de recursos. O auxílio representa por si só 63% do impacto financeiro das medidas previstas na PEC em 2022.
- O vale-gás passa de R\$ 53 para R\$ 120, de dois em dois meses, em até três pagamentos, acarretando um gasto de R\$ 1,05 bilhão, tendo como referência um botijão de 13 kg. Passará do 1,8 milhão de famílias hoje atendidas para cerca de 6 milhões, observado o critério baseado em renda *per capita* inferior a R\$ 606 mensais ou com membro recebendo benefício de prestação continuada (BPC).
- O subsídio a ser pago aos caminhoneiros será de R\$ 1.000 mensais, destinando-se a 872 mil autônomos, com custo total de R\$ 5,4 bilhões, valor devido por seis meses.
- Os taxistas usufruirão de R\$ 300, num total de até R\$ 2 bilhões, também em seis parcelas.
- As pessoas de mais de 65 anos poderão utilizar transporte gratuito, mediante transferência aos demais entes da Federação, com um teto de R\$ 2,5 bilhões.
- Os produtores e distribuidores de etanol hidratado serão contemplados por meio de créditos tributários do ICMS, durante 5 meses, até R\$ 3,8 bilhões, outro tipo de transferência, proporcional à par-



participação dos Estados e DF no consumo do produto, limitado a R\$ 760 milhões (20%) por ente.

- O Programa Alimenta Brasil será suplementado por R\$ 500 mil, destinados à aquisição de alimentos de pequenos agricultores e empreendedores rurais para famílias carentes.

O Auxílio Brasil, o Auxílio Gás e o Alimenta Brasil já existem, o que praticamente inviabiliza sua interrupção ou suspensão, ou mesmo a redução de seu valor. Mas os novos benefícios não são tampouco fáceis de cortar, dada a elevada probabilidade de as atuais dificuldades continuarem presentes. Estão altamente relacionados com as condições do mercado internacional (preço internacional do petróleo e valorização/desvalorização do dólar, prolongamento da guerra) e a situação interna (variação cambial e inflação, entre outros, além do desempenho da economia como um todo), e, de toda a maneira, à política de produção e de preços da Petrobras.

Recorde-se que outras medidas já vinham sendo adotadas, como a questionada redução do ICMS sobre combustíveis, que afeta em R\$ 90 bilhões a arrecadação dos estados e do Distrito Federal (e municípios). Além disso, R\$ 34,6 bilhões correspondem a impostos federais sobre combustíveis (com redução a zero de alíquotas em 2022, devendo atingir R\$ 70 bilhões no ano que vem). Os gastos tributários federais em 2023 deverão atingir R\$ 368,9 bilhões ou 3,97% do PIB (segundo a LDO), dos quais R\$ 130 bilhões com as medidas mais re-





centes, com reduções de alíquotas e desonerações (mais fáceis que o aumento de despesas). Enquanto isso, há R\$ 30 bilhões de precatórios não pagos em 2022 e outro tanto no ano que vem, bem como sentenças devidas e não pagas, que podem atingir centenas de bilhões.

Mesmo assim, a maioria das pessoas objeto dessas medidas considera os benefícios insuficientes. Nem está descartada a adoção de novos programas, até porque o estado de emergência, nos moldes aprovados, conferiu ao Executivo a prerrogativa de realizar nossas despesas, por crédito extraordinário, independentemente da meta de resultado primário (com déficit primário previsto em R\$ 65,5 bilhões para 2022), do teto de gastos, da regra de ouro (CF e LRF) e sem exigência de compensação (apesar de se tratar de despesas correntes, obrigatórias, de caráter continuado).

O pretexto para a caracterização desse estado se baseou na alegada elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos impactos sociais deles decorrentes. Em tais circunstâncias, considera-se a capacidade de resposta do Poder Público apenas parcialmente comprometida, e os danos, suportáveis e superáveis. No estado de calamidade, entretanto, pressupõe-se que tal comprometimento seja substancial (Decreto nº 10.593/20), como ocorreu em 2020, por ocasião do auge da pandemia, que justificou, por exemplo, a abertura de créditos extraordinários, mediante medida provisória, que, por definição, se aplica aos casos de despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, quando as amarras fiscais são relaxadas.

É oportuno realçar, a propósito, que os órgãos de controle distinguem o significado de despesas imprevistas e imprevisíveis, circunstância relevante para o devido enquadramento. E mesmo o reconhecimento da ocorrência da calamidade, à época, levou à adoção de várias medidas de contenção.

Uma boa política fiscal recomendaria compatibilizar o aumento esperado da demanda agregada a curto prazo com a trajetória fiscal pretendida a médio e longo prazo. Aparentemente, as preocupações com o aumento do endividamento público e dos juros da dívida pública (que já alcançam 13,21% para os títulos de 10 anos) foram momentaneamente deixadas de lado, pois, às vésperas das eleições gerais, a le-



gislação que rege a matéria também foi solenemente ignorada. Não obstante o mérito de algumas dessas iniciativas, o que mais chocou os observadores foi o atropelo na condução da matéria e a inobservância de todos os ritos constitucionais e regimentais (legais): um verdadeiro rolo compressor, como, de resto, o Congresso tem tratado a tramitação de diversos assuntos de competência de suas Casas, desnudando o autoritarismo atávico das estruturas de poder em nosso país, onde os Poderes não são independentes nem harmônicos. Neste sentido, a reeleição pode ser considerada como uma das heranças malditas da nossa história recente.

Ficam, portanto, algumas questões no ar. Além da inespecificidade das fontes para a cobertura das despesas adicionais, preocupa-nos o país que teremos a partir de janeiro de 2023. Será minimamente viável interromper os fluxos gerados pela PEC? Em linguagem orçamentária, costuma-se advertir para o fato de que novos projetos desencadeiam novas atividades ou ampliam o alcance das que já vinham sendo desenvolvidas.

Enfim, ainda que se concorde – como a oposição – que muitas das medidas adotadas eram necessárias (e algumas, urgentes), o que é mais criticável, além das ilegalidades na tramitação da matéria, é o seu caráter eleitoreiro e seu conteúdo parcial e transitório, diante de tantas situações crônicas ou permanentes, que deveriam, inegavelmente, fazer parte de programas governamentais de médio e longo prazo, constituindo-se em políticas de Estado. Tais despesas extraordinárias em final de mandato ferem a transparência e a isonomia que a legislação eleitoral visou garantir. São estes princípios que asseguram a preservação e o fortalecimento do regime democrático.

** É economista, contador, mestre em administração pública, consultor legislativo e professor aposentado.*





Emenda 123/2022 e a (im)previsibilidade da fome

Élida Graziane Pinto*

■ A Emenda 123, de 14 de julho de 2022, é a terceira alegação constitucional consecutiva de emergência para garantir o manejo de créditos extraordinários como exceção ao teto dado pela Emenda 95, de 15 de dezembro de 2016.

O que era imprevisível e urgente em 2020, todavia, não pode mais ser assim considerado nos anos subsequentes, se os pressupostos fáticos forem essencialmente os mesmos, dados os seus efeitos prolongados nos exercícios posteriores.





Vale lembrar que “a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente de pandemia” justificou a adoção de regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações no âmbito da Emenda 106, de 7 de maio de 2020.

A imprudência dos que defenderam que a pandemia da Covid-19 iria terminar com os fogos de artifício do réveillon de 2021 deu causa a que a “Emenda do Orçamento de Guerra” fosse sucedida pelo arcabouço dito residual que a “Emenda Emergencial” trouxe. Daí se explica que o art. 3º da Emenda 109, de 15 de março de 2021, tenha previsto que, durante o ano passado, “a proposição legislativa com o propósito exclusivo de conceder auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19 fica[ria] dispensada da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa”.

Na EC 123/2022, houve o reconhecimento de “estado de emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos impactos sociais deles decorrentes”, para, entre outras finalidades, expandir o Programa Auxílio Brasil, de que trata a Lei 14.284, de 29 de dezembro de 2021.

Em todas as hipóteses acima, há a invocação direta ou indireta das noções de imprevisibilidade e urgência em face de alegadas emergências fáticas que, em tese, justificariam o manejo de créditos extraordinários. Todavia, somente se pode reputar como plenamente incontroversa a necessidade de instrumentos excepcionais para o enfrentamento da crise sanitária de 2020.

Diferentemente do primeiro ano da pandemia, os exercícios de 2021 e 2022 tiveram em comum:

1. a possibilidade de planejar resposta estatal adequada, desde o envio dos projetos de lei de diretrizes orçamentárias e de orçamento anual, para lidar com os efeitos prolongados da crise decorrente da Covid-19;
2. a equivocada resistência em rever – de forma ampla – o “Novo Regime Fiscal” que fixou o teto de despesas primárias para a União e, por fim,



3. o uso de justificativas duvidosas para prorrogar o uso de créditos extraordinários em detrimento do devido processo legislativo orçamentário regular. Ora, era previsível o risco de novas ondas de contaminação da Covid-19 desde a concepção dos projetos de lei de diretrizes orçamentárias e de orçamento anual para 2021 (respectivamente PLDO e Ploa-2021), em meados de 2020. Tampouco a guerra na Ucrânia se presta a justificar a realidade atual de insegurança alimentar dos brasileiros mais vulneráveis e de escalada dos preços dos combustíveis, dada a acentuada oscilação causada pela política de paridade de preços de importação – PPI, adotada pela Petrobras desde 2017.

Parece haver, pois, um padrão deliberado e recorrente de frustração do planejamento orçamentário para falsear o cabimento de créditos extraordinários tanto no art. 3º da Emenda 109/2021, quanto no art. 120 acrescido ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias pela EC 123/2022, em reiteração abusiva e farsesca do arranjo dado pela Emenda 106/2020.

Aludida constitucionalização de regras contingentes de exceção precisa ser lida em sua série histórica, na medida em que tais permissivos excepcionais têm fundamentos e finalidades substancialmente semelhantes, sobretudo em relação à alegada pretensão de resguardar auxílio alimentar aos vulneráveis.

Em igual medida, as Emendas 113 e 114, ambas de dezembro de 2021, mantiveram a tendência de redesenhos fiscais de curto fôlego, para manter a narrativa de aparente respeito ao teto de despesas primárias pelo governo federal. Assim é que foram parcelados precatórios e foi revista a baliza temporal de correção monetária do teto, para que, durante o ano de 2022, supostamente fossem retirados plenamente os créditos extraordinários, que haviam sido ostensivamente manejados nos anos de 2020 e 2021.

É sintomático, aliás, o fato de que a Emenda 114/2021 tenha inserido parágrafo único no art. 6º da Constituição, para obrigar que houvesse política pública planejada e consistente de enfrentamento à insegurança alimentar no Brasil.



Para regulamentar o direito fundamental à renda básica familiar, foi promulgada a Lei 14.284/2021, que instituiu os Programas Auxílio Brasil e Alimenta Brasil. Todavia, foram vetados tanto o fim da fila de espera no acesso ao Auxílio Brasil, quanto as metas de redução das taxas de pobreza e de extrema pobreza, sob falseados argumentos de intransponível restrição fiscal. Caso não tivessem sido vetados o *caput* do art. 21 e o art. 42 da Lei 14.284/2021, certamente não seria necessário invocar, pela terceira vez, regime excepcional de despesa para pagamento do auxílio alimentar aos vulneráveis.

Tal sucessão estritamente factual e cronológica de normas e vetos explicita o quanto é insubsistente a terceira alegação sucessiva de imprevisibilidade e urgência, sobretudo para fins de extensão do Programa Auxílio Brasil. A pretensão de se manejar créditos extraordinários por três anos consecutivos e, em especial, o fato de que sua adoção neste terceiro ano ocorre praticamente às vésperas do calendário eleitoral merecem reflexão sistêmica em face do ordenamento constitucional brasileiro.

Na origem das Emendas 109/2021 e 123/2022, há imprudência e incúria do Executivo federal em planejar satisfatoriamente o atendimento às demandas nucleares de subsistência dos cidadãos, em meio aos efeitos prolongados da crise pandêmica em que o país se encontra desde 2020.

A bem da verdade, é provável que as políticas públicas ordinárias sejam deliberadamente formuladas em patamar aquém do necessário, para que caiba posterior invocação de regimes excepcionais, em soluções de afogadilho que potencializam seus respectivos ganhos de curto prazo eleitoral. Nesse sentido, estaria em curso uma emergência fabricada, ao custo da fome de cerca de 33 milhões de brasileiros. A despeito da inegável e profunda insegurança alimentar que assola milhões de brasileiros, é preciso impugnar o fato de que, ao pretender regime jurídico de exceção lastreado em suposta emergência pela terceira vez consecutiva, o governo federal está agindo de modo a se locupletar da própria torpeza. Eis uma evidente incoerência de quem, poucos meses antes, vetou a regra que permitiria zerar a fila de acesso ao Programa Auxílio Brasil.



Ainda que a demanda por medidas de proteção social não possa ser ignorada, o que está em causa, no entanto, é como atendê-la sem tornar a suposta ajuda uma máquina de distribuição de recursos com propósitos eminentemente eleitorais, verdadeiro peso em uma das bandejas da balança política.

Alegar a imprevisibilidade da fome, desse modo, não passa de cinismo fiscal que promove sucessivos redesenhos constitucionais, para tão somente manter a aparência de cumprimento do teto, adiando indefinidamente sua imperativa revisão.

Mas não é só isso: em 2022, a (im)previsibilidade da fome tem servido de pretexto para a quebra dos limites eleitorais em clara disparidade de armas em favor do candidato à reeleição. Assim, a força normativa da Constituição de 1988 é aviltada por redesenhos sucessivos, para assegurar a manutenção iníqua do teto e maximizar o oportunismo eleitoral dos mandatários políticos de ocasião.

Os vetos ao fim da fila de espera do Auxílio Brasil e às metas de redução das taxas de pobreza e de extrema pobreza evidenciam as contradições e fragilidades da Emenda 123/2022, mas, sobretudo, revelam o quanto a manutenção farsesca do teto dado pela EC 95/2016 impõe condições indignas de vida à população mais vulnerável.

Para 2023 e exercícios seguintes, cabe o alerta de que a segurança alimentar é direito fundamental que não deveria ser fiscalmente condicionado, para ser mais eficazmente manipulado às vésperas do calendário eleitoral. Urge, portanto, rever sistemicamente não apenas o teto de despesas primárias, mas também o regime jurídico do auxílio alimentar aos vulneráveis, até para que se cumpra, de fato, a dimensão de cidadania pressuposta no direito à renda básica, de que trata o parágrafo único do art. 6º da CF/1988.

** É livre-docente em Direito Financeiro pela Universidade de São Paulo, doutora em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais, com estudos pós-doutorais em Administração pela Fundação Getúlio Vargas, procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo e professora da Fundação Getúlio Vargas.*



EC 123/2022, uma fuga das soluções efetivas

Carolina Michelman*

■ Sob uma tramitação questionável e com incontáveis fugas ao rito que garante um debate democrático sobre os textos, o Congresso Nacional, na véspera do início da campanha eleitoral, aprovou a PEC 1/2022, atual Emenda Constitucional nº 123, que instituiu estado de emergência em 2022, ampliou o pagamento de benefícios sociais e estabeleceu diferencial de competitividade para os biocombustíveis. O texto, ao longo da sua tramitação, sofreu uma série de alterações. Os debates iniciais em torno das PECs 15 e 16/2022 tinham o objetivo principal de tumultuar e forçar a aprovação do PLP 18/2022, que





reduziu a tributação do ICMS incidente sobre combustíveis e telecomunicações, colocando em risco a continuidade dos serviços públicos estaduais e municipais.

A coletiva de apresentação dos projetos foi simbólica. Paulo Guedes mentiu ao afirmar que a União compensaria os Estados pela redução do ICMS. Ora, a PEC 16/2022 até destinava recursos aos Estados para compensar a redução do ICMS, mas, ao contrário do que o ministro deu a entender, a compensação não era referente às perdas do PLP 18/2022, que gerará um impacto de quase R\$ 100 bilhões anuais. A suposta compensação só ocorreria se os estados concedem, após a aplicação da alíquota modal, nova redução para o etanol e zerassem a alíquota do diesel.

Na ocasião, não faltaram vexames. Os presidentes das casas legislativas foram comunicados do evento minutos antes de seu início, um gesto de desrespeito ao parlamento. E, para completar o pacote de indelicadezas, não havia nenhum representante dos estados na mesa – como de praxe, a União apresentou um texto sem realizar qualquer diálogo prévio com os entes subnacionais. Mais uma, entre tantas, ofensa à Federação.

Logo após o fim da tramitação do PLP 18/2022, o texto da PEC foi completamente alterado. No próprio relatório, apresentado dia 29 de junho, o Senador Fernando Bezerra deixa claro que se tratou apenas de um jogo de narrativa para aprovar a redução do ICMS, inclusive questionando a efetividade da medida: “Já a PEC nº 16 de 2022, cujo principal instrumento é a redução do ICMS, pode trazer pouco impacto sobre o preço final dos combustíveis. Não se pode descartar cenários em que a redução do preço do combustível na refinaria seja integralmente apropriada pelos distribuidores ou pelos postos de gasolina.”

Com mais um ataque ao Pacto Federativo concluído e aprovado pelo Congresso Nacional, o texto agora poderia ser utilizado para outros fins. Assim, os recursos foram destinados à ampliação, de forma emergencial, do Auxílio Brasil e Auxílio Caminhoneiro, medidas indiscutivelmente necessárias. A situação da população brasileira é lamentável, são milhares de famílias em situação de vulnerabilidade social, a fome aumenta a cada dia e não há respostas do governo para reverter o quadro de forma efetiva.

Mais do que medidas emergenciais que, no fundo, não estão preocupadas em resolver o problema da sociedade, é preciso pensar como o Brasil chegou nessa situação. A aprovação da Emenda Constitucional em questão é simbólica para demonstrar a destruição do Estado e o descaso com a população.

Primeiro, as regras fiscais brasileiras estão estruturadas para coibir a atuação ativa do Estado. Por que foi necessária uma emenda à Constituição para ampliar os auxílios sociais? Porque o Teto de Gastos (Emenda Constitucional nº 95), aprovado em 2016, limita o aumento real de despesas primárias por 20 anos – em bom português, significa a redução ativa das políticas públicas e de todo o aparato do Estado.

Para atender às regras do Teto de Gastos, o Brasil deverá manter a oferta de serviço público idêntica à de 2016 durante 20 anos. Sentido contrário ao que deveríamos caminhar. Não importa se nesse período





houver aumento de receita, de PIB ou aumento populacional: o Estado deverá destinar a mesma quantidade de recursos para saúde, educação, segurança e outros direitos sociais que alocava em 2016.

Não à toa vemos um caos social nas ruas. As regras fiscais aplicadas no Brasil partem do entendimento que o Estado brasileiro é demasiadamente grande e deverá ser reduzido; o que é indefensável diante de tantos brasileiros que não têm acesso aos direitos sociais mínimos. Diante dessa realidade, políticas públicas que garantam acesso à saúde, educação, moradia e alimento devem ser ampliadas e melhoradas, não reduzidas.

Assim, para aumentar a destinação de recursos para qualquer serviço público, é necessário aprovar uma emenda constitucional para driblar o Teto de Gastos, as necessidades da população totalmente à mercê da lógica eleitoreira. No fundo, a ampliação do Auxílio Brasil pela EC 123/2022 só foi aprovada porque o momento político era conveniente, não porque a população necessita.

Essa lógica retira qualquer possibilidade de elaboração e aplicação de políticas públicas que de fato vão atuar em problemas estruturais. O Governo Federal apenas coloca esforços para aprovar medidas desesperadas, com pouquíssimo efeito prático e com capilaridade limitada. É um desrespeito com a população brasileira, sobretudo com as camadas mais vulneráveis.

Por exemplo, a EC 123 criou o auxílio no valor de R\$ 1.000 mensais para caminhoneiros autônomos com o objetivo de amenizar as dificuldades que a categoria vem enfrentando com o alto preço dos combustíveis. Mas trata-se de uma medida efetiva? Para encher o tanque de um caminhão (com cerca de 250 litros, que possibilita uma autonomia de aproximadamente 600 quilômetros), precisa-se de R\$2.000, considerando os preços atuais. O auxílio, portanto, não garante melhorias significativas para a categoria. Não seria mais decisivo, não só para os caminhoneiros, mas para toda a sociedade, atuar na raiz do problema? Os preços dos combustíveis, desde 2017, são definidos pela PPI – Preço de Paridade Internacional, política que define os preços praticados internamente com base no preço internacional do *brent* de petróleo e no câmbio, o que deixa os preços nas bombas totalmente à mercê das instabilidades internacionais.



Ao invés de alterar a política de preços da Petrobras, fazê-la de forma mais racional, considerando também o custo de produção interno e incentivando o aumento do refino no país, o governo vai para outra direção. Criou-se a falácia de que o ICMS sobre combustíveis era o culpado pelo aumento dos preços, argumento que justificou o desmonte da base arrecadatória do principal imposto estadual e retirou quase R\$ 100 bi por ano de estados e municípios. A medida não resolve o problema dos preços dos combustíveis e retira recursos essenciais para saúde, educação, segurança etc. Um ataque duplo à população.

Além do mais, a alteração na tributação também gerou um problema para os biocombustíveis, outro assunto que a EC 123 buscou resolver de forma atabalhoada. Com a redução da tributação incidente sobre combustíveis fósseis, que já era abaixo da média da OCDE, o diferencial tributário para biocombustíveis foi afetado, retirando, assim, o estímulo para o consumo de etanol.

Para resolver isso, o texto traz um dispositivo que força uma nova redução de tributação para os biocombustíveis. Durante 20 anos, deverá ser mantida a mesma diferença tributária aplicada em maio entre combustível fóssil e seu substituto, invertendo o sentido lógico para utilizar a tributação como mecanismo de desestímulo ao consumo.

Em síntese, a Emenda Constitucional nº 123, de 2022, é apenas uma tentativa de mascarar uma série de problemas profundos que assombram a população brasileira. Problemas estruturais necessitam de soluções estruturais e não há outro caminho que não passe por rever as regras fiscais e a repactuação federativa.

** Possui graduação em Ciências Econômicas pelo Instituto de Economia da Unicamp e trabalha como assessora técnica do Comitê de Secretários de Fazenda dos Estados e DF (Comsefaz).*



Os impactos econômicos e políticos da PEC eleitoreira: desafios e possibilidades para o próximo governo

David Deccache*

■ A economia brasileira enfrenta uma das mais graves e longas crises socioeconômicas da sua história. Dados do segundo Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar¹ revelam que 33,2 milhões de brasileiros estão passando fome e mais da metade da população do país – 125,2 milhões de pessoas – vive com algum grau de insegurança alimentar. A situação crítica fez o Brasil voltar ao Mapa da Fome, segundo a Organização das Nações Unidas².





A fome é consequência direta da acelerada precarização do mercado de trabalho, alta da inflação da cesta básica (que subiu mais do que o dobro da inflação oficial medida no país nos 12 meses acumulados até maio³), fim da política de valorização do salário mínimo e desmonte de políticas públicas de combate à insegurança alimentar.

Neste cenário de deterioração da qualidade de vida da população, Bolsonaro, conforme todas as pesquisas indicam, tende a ser o primeiro presidente do Brasil a não se reeleger. Além disso, desde que existe reeleição no Brasil (1998), a rejeição de Bolsonaro é a maior da série histórica para um presidente que busca o segundo mandato⁴.

Esta conjuntura fez o governo federal, cuja política econômica, liderada pelo Ministro da Economia Paulo Guedes, sempre teve como objetivo anunciado o esmagamento dos gastos sociais e em infraestrutura, recorrer a um recuo tático e oportunista para viabilizar a implementação de um pacote fiscal e de crédito que tem como eixo central a Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 2022 (PEC 15/22). A PEC, ao suspender as principais regras fiscais restritivas, criou, dentre outros, um benefício temporário para os beneficiários do Auxílio Brasil.

O pacote oportunista do Bolsonaro inclui, além da PEC 15/2022, a autorização, por intermédio da sanção da MP 1132/2022, para a concessão de empréstimo consignado (com desconto automático em folha) para beneficiários do Auxílio Brasil. Cada beneficiário poderá comprometer até 40% do valor do seu benefício mensal para desconto do crédito consignado. A medida também libera esse tipo de crédito para quem recebe o Benefício de Prestação Continuada (BPC), pago a idosos carentes e pessoas com deficiência que comprovem estar em situação de vulnerabilidade. Por fim, aumentou a margem do empréstimo consignado para 45% para pensionistas e aposentados do INSS.

A combinação do benefício extraordinário do Auxílio Brasil com a expansão dos empréstimos consignados terá impactos econômicos profundos já no curtíssimo prazo.

A PEC 15/2022 elevou, de agosto a dezembro deste ano, o piso do Auxílio Brasil de R\$ 400 para R\$ 600, um aumento de 50%. Há cerca de 18,5 milhões de famílias em situação de vulnerabilidade social que receberão as parcelas temporárias. Além disso, a PEC possibilitará a



redução da fila de espera para recebimento do benefício, que hoje reúne cerca de 1,6 milhão de pessoas.

Outros benefícios temporários foram adicionados à mesma PEC, que autorizou o governo Bolsonaro a gastar R\$ 41,2 bilhões neste ano para pagar, além do complemento do Auxílio Brasil no valor de R\$ 200, o auxílio temporário a caminhoneiros e taxistas e parcelas adicionais de vale-gás. Em relação à expansão do crédito consignado, a expectativa do governo é que represente uma injeção de recursos na economia brasileira da ordem de R\$ 77 bilhões. No curto prazo, significa uma adição, desconsiderando qualquer efeito multiplicador, próxima de 0,9% na taxa de crescimento do PIB deste ano em paralelo a um aumento considerável do poder de compra.

Do ponto de vista familiar, a combinação das parcelas extraordinárias do Auxílio Brasil com a autorização de consignado para programas sociais de transferência direta de renda permitirá que uma família em situação de pobreza ou extrema pobreza receba, além de R\$ 600 do Auxílio Brasil, acesso a créditos superiores a R\$ 2.000. São quase vinte milhões de famílias nesta situação, o que significa algo como 72 milhões de pessoas, aproximadamente 1/3 da população brasileira.

Já em relação aos impactos macroeconômicos, a combinação significa uma expansão fiscal nos cinco meses finais do ano de R\$ 118,2 bilhões – e isso desconsiderando outros elementos, como os saques extraordinários do FGTS. Na prática, os impactos desta injeção de recursos serão ainda maiores dado o efeito multiplicador: as famílias irão ampliar fortemente o consumo, o que aquecerá diversos setores, do comércio à indústria, multiplicando o impulso inicial. A título exemplificativo, se considerarmos um efeito multiplicador de 1,5, o estímulo poderá aumentar o PIB em R\$ 177 bilhões, um crescimento adicional próximo de 2% em relação ao que era esperado sem este pacote.

Os impactos eleitorais dessas medidas serão consideráveis e, possivelmente, suficientes para evitar a derrota do Bolsonaro já no primeiro turno. Entretanto, as consequências mais graves do pacote oportunista não são eleitorais. O cenário econômico descrito anteriormente, tudo o mais constante, será revertido em janeiro do próximo ano, comprometendo seriamente os primeiros meses do próximo governo.



Em janeiro de 2023, milhões de famílias deixarão de receber o benefício temporário de R\$ 200. Pior que isso: algumas famílias terão descontos automáticos de até R\$ 240 no Auxílio Brasil para pagarem as parcelas dos empréstimos consignados contraídos este ano. Isto significa que verão a sua renda disponível reduzida, bruscamente, de R\$ 600 para R\$ 160, ao mesmo tempo que seus limites para acessar novos créditos consignados estarão esgotados.

Grave também é o superendividamento potencial e a transferência automática da renda dos mais pobres para o sistema financeiro na forma dos pesados juros que incidirão sobre as dívidas familiares. Há matérias na imprensa que apontam que alguns agentes do sistema financeiro pretendem cobrar taxa de juros de 98% ao ano pelo crédito consignado para quem recebe Auxílio Brasil. O Banco Central aponta que, atualmente, a taxa de juros de empréstimos consignados chega a 82,87% ao ano.

Caso nada seja feito, o próximo governo Lula terá que lidar com a explosão da já alta e intolerável situação de fome no Brasil ainda nos primeiros meses de governo. Nesta circunstância, a desaceleração econômica ocasionada pelo choque depressivo da redução do poder de compra dos beneficiários de programas de transferência direta de renda será profunda. Uma crise social desta magnitude reduziria, significativamente e rapidamente, o apoio popular ao governo logo no seu início, período fundamental para determinar os rumos da governabilidade.

A situação exige dois passos táticos urgentes: o primeiro é a articulação, para aprovação, ainda entre novembro e dezembro deste ano, de uma PEC que revogue definitivamente o teto de gastos para a construção de um novo regime fiscal, baseado no planejamento econômico democrático. Após a revogação do teto de gastos, devem ser restabelecidas as ferramentas de planejamento, como os planos plurianuais e as diretrizes orçamentárias, conforme determinado na Constituição de 1988.

O primeiro passo descrito, a revogação do teto de gastos, é condição necessária para o governo Lula ter a liberdade orçamentária para publicar uma Medida Provisória (MP), já no primeiro dia de seu governo, prorrogando o benefício extraordinário e mantendo o Auxílio Brasil em R\$ 600. Idealmente, o tempo e o espaço fiscal conquistados com a derrubada do teto de gastos e a prorrogação do Auxílio Brasil devem



ser usados para reconstruir o Bolsa Família, eliminando as graves distorções de renda *per capita* do programa atual.

Diante deste enorme desafio, parcela do campo progressista recorreu, sem maior reflexão, à falsa narrativa fiscalista propagada pelos economistas ortodoxos e pela grande mídia para criticar o pacote oportunista do governo Bolsonaro. Os economistas ortodoxos alegam que a expansão fiscal corrente implicará falta de recursos financeiros para o próximo governo cumprir com as suas promessas de campanha. Desta forma, mais uma vez, repetem que o dinheiro vai acabar e que a austeridade fiscal será a única opção. Historicamente, esta narrativa tem sido usada para justificar a obstrução da capacidade fiscal do Estado para o cumprimento das suas obrigações sociais.

A boa notícia é que a narrativa ortodoxa é falsa, já que um governo monetariamente soberano nunca pode ir à falência ou ser incapaz de pagar suas obrigações, desde que elas estejam denominadas na moeda que ele emite. Para garantir a continuidade do valor de R\$ 600 para o Auxílio Brasil em 2023, o governo precisará apenas da autorização do Congresso para que o Tesouro e o Banco Central façam as operações necessárias. Os limites para os gastos do emissor de moeda estão dados pela disponibilidade de bens e serviços à venda em moeda soberana, e não por algum indicador fiscal aleatório como a relação dívida/PIB.

Portanto, uma crítica correta teoricamente e potente politicamente é a de que o presidente Bolsonaro, mesmo com o governo federal não tendo restrições financeiras – como já havia sido provado com o pacote de socorro estatal trilionário de 2020 e confirmado após a aprovação do atual pacote eleitoral – deixou que milhões de pessoas voltassem a passar fome no Brasil para levar à frente o seu projeto de destruição do nosso embrionário Estado de bem-estar social; mercantilização generalizada dos bens e serviços públicos e manutenção de níveis disciplinadores de desemprego, visando a desorganizar e enfraquecer a classe trabalhadora.

** É diretor do Instituto de Finanças Funcionais para o Desenvolvimento (IFFD), doutorando e professor voluntário do Departamento de Economia da UnB e assessor técnico na Câmara dos Deputados.*



1 2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. 2020. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/>.

2 Relatório Estado da Segurança Alimentar e Nutrição no Mundo (SOFI) 2022. Disponível em: <https://www.fao.org/documents/card/en/c/cc0639en>.

3 Boletim da Cesta Básica (PUC PR) e IBGE.

4 Instituto Datafolha, pesquisa divulgada em 26/05/2022.





Sinuca de bico e insuficiência

Rosa Maria Marques*

■ A matéria que deu origem à Emenda Constitucional (EC) nº 123, publicada no Diário Oficial da União em 15 de julho de 2022, conhecida como Emenda Eleitoreira ou Emenda Kamikaze, a depender do referencial do analista de plantão, constituiu uma verdadeira “sinuca de bico” para os senadores e deputados federais que tiveram que analisá-la. O mesmo pode ser dito com relação à sociedade em geral, particularmente junto aos setores progressistas e de oposição ao atual governo.





Depois de vermos, por meses, o número de brasileiros em situação de insegurança alimentar e mergulhados na pobreza absoluta atingir cifras astronômicas, ao que se somava o elevado desemprego e a deterioração do valor do rendimento médio dos trabalhadores que mantinham algum tipo de ocupação, finalmente o Executivo havia acordado e encaminhava proposta no sentido de mitigar esse quadro. Quando a matéria foi aprovada na Câmara Federal, estávamos a oitenta e um dias do primeiro turno das eleições. Daí ser chamada de EC eleitoreira, pois não só aumenta o valor da transferência de renda do Auxílio Brasil de R\$ 400 para R\$ 600 e do Auxílio Gás, com a introdução de uma parcela adicional de valor correspondente a 50% da média do preço nacional de referência do botijão de 13 kg, como cria benefícios, mesmo que temporários, para outros setores, tais como motoristas autônomos de caminhão e taxistas, entre outras matérias.

Ao final, o Projeto de Emenda Complementar (PEC) foi aprovado no Senado com apenas 1 voto contrário e na Câmara de Deputados por 393 a 14, no primeiro turno, e por 469 votos a 17 no segundo turno. Na Câmara, com uma exceção, todos os deputados vinculados a partidos considerados de esquerda votaram pela aprovação da PEC. Não tinham como fazer diferente. Por isso, o uso da expressão “sinuca de bico”. Era preciso votar positivamente, apesar do claro intuito eleitoreiro da iniciativa do Executivo. Embora tardias, as transferências de renda aprovadas serão muito bem recebidas por aqueles que delas serão beneficiados. Resta saber se terá o resultado eleitoral esperado por seu proponente, o que não creio. E não se trata de uma questão de fé e sim do fato de as pesquisas sobre as eleições presidenciais apontarem que, entre o eleitorado que ganha até dois salários mínimos, Lula lidera com larga folga (54 a 23%, segundo a pesquisa do DataFolha, divulgada em 28/07/2022). Essa pesquisa foi realizada após a aprovação da EC nº 123, mas antes do pagamento da primeira parcela de transferência de renda nela prevista.

De qualquer maneira, não será o recebimento de R\$ 200 a mais que irá mudar substancialmente a situação da população localizada abaixo da linha de pobreza absoluta ou mesmo da população considerada pobre. É preciso lembrar que pagamento de igual valor, isto é, de R\$ 600, ocorreu em 2020, a título de Auxílio Emergencial (AE), no pri-



meiro ano da pandemia de Covid-19. Naquele momento, essa transferência de renda correspondia a 60,1% do salário mínimo da época. No ano, o AE chegou a beneficiar 67,9 milhões de brasileiros, ou seja, 1/3 da população do país, se considerada a estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 211,75 milhões de habitantes para 2020. O público-alvo do AE era constituído de pessoas de baixa renda e, por isso, poderiam integrar ou não o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), e participar ou não do então Programa Bolsa Família (PBF). Dessa forma, o AE contemplou pessoas que não estavam anteriormente inscritas no Cadastro Único, mas que tiveram sua situação financeira afetada negativamente pela pandemia. Do total de beneficiários em 2020, 56% não estavam inscritos no Cadastro Único antes do início da pandemia, 28% integravam o PBF e 16% estavam inscritos no Cadastro Único, mas não recebiam o PBF.

Hoje, em agosto de 2022, os mesmo R\$ 600 não têm, evidentemente, o mesmo poder de compra, dada a inflação acumulada desde abril de 2020. Além disso, a cobertura da transferência de renda não se compara à alcançada pelo Auxílio Emergencial. Como sobejamente denunciado por pesquisadores da área, o Auxílio Brasil registra problemas





de toda ordem, entre os quais se destaca o fato de não atingir completamente a população-alvo. Apesar disso, o aumento do valor dessa transferência, vigente até dezembro de 2022, somado aos demais benefícios previstos na EC nº 123, trará algum alívio para a população de mais baixa renda, bem como para os taxistas, caminhoneiros autônomos e idosos (gratuidade no transporte público urbano).

A injeção de R\$ 41,25 bilhões na economia, valor que totaliza os limites aprovados para cada modalidade de benefícios e aportes prevista na EC nº123, terá, com certeza, impacto na economia, especialmente na sustentação do consumo. Esse impacto, todavia, será bem menor do que aquele ocorrido em 2020: isso porque os recursos envolvidos são significativamente mais baixos e porque o processo inflacionário continua em curso, mesmo levando em conta a redução do ICMS e do preço da gasolina vendida pela Petrobrás às refinarias (3,88%), o que foi decidido pelo Conselho Administrativo da empresa em Petrobras em 29/07/2022.

Como sabido, essa injeção de recursos foi autorizada fora do Teto de Gastos, pois foi acompanhada pelo reconhecimento da existência de um estado de emergência nacional. Essa é a terceira vez que isso acontece desde a aprovação da EC nº 95, que congelou os gastos federais por vinte anos. As duas anteriores ocorreram em 2020 e 2021, gerando as emendas constitucionais 106 e 109, que, ao reconhecerem a situação de calamidade pública, instituíram “regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia”. O “orçamento de guerra”, como foi chamado o crédito extraordinário autorizado em 2020, no total de R\$ 655,85 bilhões, tinha como objetivo enfrentar a crise sanitária e dirimir os efeitos econômicos e sociais provocados pela pandemia de Covid-19. Isso foi feito na forma de crédito extraordinário, mediante 39 medidas provisórias. No ano, R\$ 524,02 bilhões foram efetivamente liquidados, em ações associadas aos efeitos diretos (sobre a saúde) e indiretos (sobre emprego, renda, condição financeira dos estados e municípios, entre outros) da pandemia, contribuindo para a geração de elevado déficit nominal e aumento da dívida pública. Para o ano de 2021, os recursos extraordinários autorizados foram bem mais modestos e pouco se valeram da emissão de títulos públicos, tendo sido apoiados em outras fontes e remanejamentos orçamentários (MARQUES e FERREIRA, 2021).



Em 28 de julho deste ano, a sociedade brasileira foi surpreendida com o anúncio de que a Petrobras pagaria a fantástica soma de R\$ 87,8 bilhões aos seus acionistas a título de dividendos (o que elevou a R\$ 136,3 bilhões a distribuição relativa ao primeiro semestre do ano). Como o governo federal é o principal acionista da Petrobras, a ele cabem R\$ 32,1 bilhões, os quais, somados aos R\$ 17,7 bilhões relativos ao primeiro trimestre, superam em R\$ 8,55 bilhões o total autorizado pela EC 123. Se não fosse por outros motivos, esse fato, em si, seria suficiente para desautorizar totalmente chamar a EC 123 de Emenda Kamikaze.

Mas o mais importante de tudo é reafirmar que as medidas aprovadas são insuficientes (além de transitórias) para dar conta da situação de empobrecimento extremo de parte importante da população brasileira. O novo governo terá, portanto, como desafio imediato (para além de estratégias de recuperação da economia que requerem mais tempo para se desenvolverem) prestar apoio a essa população, retirando-a da pobreza extrema, da situação de insegurança alimentar e, assim, contribuindo para recuperar sua dignidade. Essa não será, no entanto, uma tarefa fácil, dado o nível de destruição do Estado e da economia brasileira que foi promovido nos últimos anos. É preciso que um novo governo seja, antes de tudo, um governo de mudanças profundas, que coloque o povo trabalhador no centro de suas preocupações.

Referência

MARQUES, Rosa Maria e FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen. O financiamento do SUS no enfrentamento da pandemia de Covid-19. Disponível em https://enep.sep.org.br/uploads/1639_1645196318_O_financiamento_do_SUS_no_enfrentamento_da_pandemia_de_Covid-19_18fev2022_com_autoria_pdf_ide.pdf

* É professora titular de Economia da PUCSP e ex-presidente da Sociedade Brasileira de Economia Política e da Associação Brasileira de Economia da Saúde.



CLIQUE E OUÇA



Corecon-RJ anuncia vencedores dos prêmios de monografia e dissertação

■ A segunda edição do Prêmio de Dissertação Economista Carlos Lessa, promovido pelo Corecon-RJ, laureou o trabalho de mestrado de Vinícius da Silva Centeno, da UFF, intitulado *Os canais de reprodução da financeirização ao nível das firmas não-financeiras; as particularidades do caso brasileiro após o plano real*. O concurso contempla dissertações de mestrandos em programas em instituições com sede no estado do Rio de Janeiro. O vencedor fez jus a um prêmio de R\$6 mil, sujeito à incidência, dedução e retenção de impostos.

A monografia de Isadora Bonitz Silva Gomes, da UFRJ, intitulado *A aplicabilidade da MMT ao caso brasileiro: uma análise de 2000 a 2019*, obteve a primeira colocação no XXXI Prêmio Anual de Monografia Econo-



Isadora Bonitz, primeira colocada no Prêmio de Monografia, e o conselheiro Marcelo Fernandes



mista Celso Furtado, que tem como objetivo reconhecer os melhores trabalhos de conclusão de curso de graduação em Economia em instituições de ensino no estado do Rio de Janeiro.

A monografia *O baixo crescimento econômico brasileiro a partir da redemocratização de 1985, sua raiz institucional e as mudanças necessárias para a promoção do crescimento*, de Gerson de Arruda Neto, da UFF/Campos, foi o segundo colocado. *Classe média comprimida durante o experimento redistributivo recente no Brasil?*, trabalho de Igor Fois Abramof, da UFRJ, ficou em terceiro lugar. Os autores receberam prêmios de 5 mil reais (primeiro lugar), 3,5 mil reais (segundo) e 2,5 mil (terceiro).



EDITAL DE CONVOCAÇÃO PARA ELEIÇÕES

■ Nos termos das Resoluções 1.981, de 23/10/2017 e 2.106, de 30/05/2022, do Conselho Federal de Economia - Cofecon, faço saber que no dia 27/10/2022, a partir das 08 (oito) horas, até o dia 31/10/2022, às 20 (vinte) horas (horário oficial de Brasília-DF), no sítio eletrônico www.votaeconomista.org.br, o qual, naquele período, poderá ser acessado no Brasil ou no exterior, serão realizadas eleições para renovação do 1º terço de conselheiros efetivos e suplentes e de delegados-eleitores, efetivo e suplente da seguinte forma: **1.** 03 (três) conselheiros efetivos e 03 (três) conselheiros suplentes para integrar o Plenário do Corecon-RJ; com mandato de 03 (três) anos (2023/2025); **2.** 01 (um) delegado eleitor efetivo e 01 (um) delegado eleitor suplente junto ao Colégio Eleitoral do Cofecon; **3.** Presidente e Vice-Presidente para a gestão de 2023, em regime de consulta a ser ratificada pelo Plenário do Corecon-RJ, nos termos de sua Resolução nº. **17/07**. O prazo para registro de chapas será de 30 (trinta) dias corridos, contados a partir do dia seguinte a esta publicação, encerrando-se às 18 horas do dia 12/09/2022. O registro será feito por meio do endereço eletrônico corecon-rj@corecon-rj.org.br, cabendo à chapa, o encaminhamento dos documentos originais até o último dia do prazo de inscrição, via correios, para o endereço da sede do Corecon-RJ, localizada na Av. Rio Branco, 109 – 19º and – Centro - CEP: 20040-906 - Rio de Janeiro-RJ, sendo a data de postagem elemento de comprovação da tempestividade do protocolo. O registro poderá ser efetuado também presencialmente. A votação dar-se-á mediante senha individual fornecida pelo Cofecon aos Economistas adimplentes (na hipótese de parcelamento de débitos, adimplente com as parcelas vencidas até 17/10/2022) e remidos, integrantes do Colégio Eleitoral Definitivo, constituído até o dia 20/10/2022, recomenda-se prévia atualização cadastral perante o Corecon-RJ, em especial com relação às informações referentes ao endereço de e-mail e número de telefone celular. O voto



será exercido diretamente pelo economista. Não haverá voto por procuração. O Corecon-RJ, disponibilizará em sua sede, no horário das 09 às 18h, computador conectado à internet com o objetivo de receber os votos dos eleitores que comparecerem à sua sede. As eleições serão conforme dispõe a Resolução nº. **65/22**, exclusivamente pela internet, não sendo permitida votação por cédulas, por correios e qualquer outra forma física. Em hipótese alguma poderão ser recepcionados votos por cédulas de profissionais que se dirijam *à sede do* Corecon-RJ. Os trabalhos de apuração serão realizados remotamente ou nas dependências da sede do Corecon-RJ, imediatamente após encerrado o período de votação, cujos resultados deverão ser divulgados até o dia 1º/11/2022. A comissão eleitoral será constituída pelos economistas: Antônio dos Santos Magalhães (presidente), Fernando D'Angelo Machado, Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, como titulares, e Antonio José Alves Júnior, como suplente, sendo sua primeira reunião realizada no dia 14/09/2022, às 18 horas, na sede do Corecon-RJ ou virtualmente, cuja ferramenta, código de acesso e senha serão disponibilizados oportunamente. O atendimento presencial ocorrerá de segunda a sexta, das 9 às 18h, podendo ser suspenso sem aviso prévio por regulamentações sanitárias.

Rio de Janeiro, 12 de agosto de 2022

Flávia Vinhaes Santos

Presidenta

Publicado no DOERJ em 12.08.2022 – Parte V – Página 5