

Efeitos contracionistas da PEC Emergencial ? O impacto da incerteza do pagamento de salários do setor público na economia brasileira

Edson Paulo Domingues¹

Débora Freire Cardoso²

Aline Souza Magalhães³

Thiago Cavalcante Simonato⁴

Nota Técnica

NEMEA- Núcleo de Estudos em Modelagem Econômica e Ambiental Aplicada

Cedeplar-UFMG

Belo Horizonte, 28 fevereiro 2020

A PEC emergencial enviada pelo governo ao Congresso prevê o corte em até 25% dos vencimentos e das horas de trabalho do funcionalismo público, se necessário, dada a situação de déficits fiscais consecutivos. Essa foi a saída encontrada para que a regra de teto de gastos pudesse ser cumprida.

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 186, também chamada de PEC Emergencial, é uma medida proposta pelo governo que confere nova redação ao Art. 169 da Constituição Federal (CF), passando a explicitar que o ajuste de despesas em caso de descumprimento de limite já previsto na CF, em sua redação atual, poderia ser feito via remuneração, número de servidores e jornada de trabalho. A PEC 186 estabelece cortes de despesas correntes do setor público, sempre que o orçamento da União ultrapassar o limite estabelecido pela Regra de Ouro, que determina que o Governo não pode se endividar para pagar despesas correntes. Isso seria feito via o impedimento da concessão de reajustes salariais, promoção e a contratação de servidores, e permite a redução da jornada de trabalho dos servidores (IFI, 2019).

¹ Professor Associado no Cedeplar/UFMG.

² Professora Adjunta no Cedeplar/UFMG.

³ Professora Adjunta no Cedeplar/UFMG.

⁴ Doutorando em Economia no Cedeplar/UFMG.

A proposta está incluída no Plano Mais Brasil e foi apresentada ao Congresso em 05 de novembro de 2019. Atualmente, A PEC Emergencial está em tramitação no Senado e deverá ser votada no plenário até o fim de março. As análises sobre os impactos da PEC Emergencial realizadas até o momento têm foco prioritário nas estimativas de economia de recursos do Governo, mas pouco se discute sobre os efeitos reais do corte dessas remunerações ou das horas de trabalho de servidores na economia.

Os economistas tem estudado os efeitos de riscos e incerteza sobre a decisão de consumo das famílias, podendo-se citar o trabalho clássico nesse tema de Dreze e Modigliani (1972). Dentre as respostas a incertezas nos rendimentos está a possibilidade de uma atitude de precaução das famílias, que pode se materializar em redução preventiva de consumo e aumento de poupanças. Ou seja, mesmo que o corte de salários não se materialize, a mera possibilidade (em lei) de que isso ocorra pode produzir um efeito de redução precaucionária de consumo. E essa redução de consumo obviamente gera uma série de efeitos na economia, como a queda de produção e do crescimento econômico.

A dinâmica econômica brasileira recente mostra o baixíssimo crescimento do PIB, apesar do consumo das famílias ter um certo destaque (enquanto o PIB acumulou crescimento de 4,17% em 3 anos (2016-2019), o consumo das famílias cresceu 6,61%). Entretanto, o crescimento da renda permanece baixo, fato associado ao elevado desemprego. Além disso, os efeitos incertos das reformas (como a da previdência) e especialmente a falta de coordenação das políticas econômicas do governo federal ampliam a incerteza sobre o crescimento da economia brasileira.

Um efeito adicional de incerteza sobre a renda de servidores públicos pode trazer um elemento adicional de obstáculo para a recuperação econômica, que é um dos objetivos da própria PEC emergencial. Portanto, parece que uma política que pode ser contraproducente em termos de crescimento está sendo analisada apenas do ponto de vista fiscal e contábil. Os analistas econômicos parecem desconsiderar essas questões e focam apenas no efeito sobre as finanças públicas da PEC emergencial. Pode-se estimar o efeito do corte do consumo dos servidores na economia brasileira por meio de modelos de simulação.

Para analisar o efeito possível de retração de consumo dos servidores públicos, e traçar seu impacto na economia brasileira, utilizamos um modelo econômico de simulação, do tipo equilíbrio geral computável (EGC) com periodicidade trimestral, desenvolvido no *Núcleo de Estudos em Modelagem Econômica e Ambiental Aplicada* do

Cedeplar-UFMG - NEMEA⁵. Esse modelo apresenta estrutura teórica e aplicada semelhante a modelos EGC na literatura brasileira e internacional, seguindo a tradição australiana de modelos dessa natureza⁶.

Nosso modelo possui uma extensa base de dados, construída a partir das informações mais recentes das contas nacionais, da matriz de insumo-produto, da pesquisa de orçamentos familiares e das contas externas. Essa base de dados é uma fotografia detalhada das relações econômicas entre setores, famílias, governo e setor externo. Em linhas gerais, a estrutura central do modelo é composta por blocos de equações que determinam relações de oferta e demanda, comportamento dos setores produtivos e da demanda final, como famílias, investidores e governo. Além disso, vários agregados nacionais são definidos nesse bloco, como nível de emprego, saldo comercial e índices de preços. E inovação desse modelo para este trabalho é sua capacidade de simulação de impactos trimestrais na sua dinâmica temporal.

A estratégia empírica que adotamos assume que o corte de salários do funcionalismo público implica redução de consumo. Esse choque negativo de consumo impacta as diversas dimensões da economia: produção, emprego, renda, preços e a própria arrecadação de tributos. Estes impactos são estimados pelo modelo.

A simulação capta os ajustes ao longo do tempo decorrentes das mudanças de preços e realocações na economia, em relação a um cenário em que essa redução de consumo não ocorre (denominado cenário base). Analisamos duas possibilidades: corte permanente e corte temporário de salários do funcionalismo.

A importância dos salários e do emprego do setor público na economia brasileira é um dado relevante para o dimensionamento adequado dos impactos que uma medida de corte de remunerações, como a prevista na PEC emergencial, poderá gerar. Após as despesas previdenciárias do INSS, as despesas de pessoal são a segunda maior despesa do Governo Central⁷, sendo que a previdência dos servidores federais já está contabilizada dentro das despesas de pessoal (IFI, 2019).

⁵ <https://pesquisas.face.ufmg.br/nemea/>. O modelo utilizado neste trabalho, denominado BRIDGE-TRIM, é uma adaptação do modelo BRIDGE utilizado em Souza, Cardoso e Domingues (2016). O modelo e as simulações utilizadas para este trabalho estão disponíveis para uso acadêmico sob requisição dos autores.

⁶ Sobre a tradição australiana em modelos EGC vide <https://www.copsmodels.com/ftp/workpaper/g-264.pdf>, que resume o trabalho desenvolvido no CoPS-Center of Policy Studies da Victoria University (Australia) desde os anos 1980. No Brasil essa linha de modelos EGC se estabeleceu em meados dos anos 1990 e se encontra amplamente disseminada em diversos grupos de pesquisa, como no NEREUS (<http://www.usp.br/nereus/>), NEMEA e em universidades como UFPR, UFJF, FGV-SP e Esalq-USP.

⁷ O Governo Central é composto por administrações federais: Tesouro Nacional, Previdência Social e Banco Central.

Considerando o conceito de Governo Geral⁸, os dados mais recentes do mercado de trabalho formal em 2018 (RAIS-MTE) mostram que o setor da Administração Pública pagou cerca de 220 bilhões de reais em salários, 12% do total de salários pagos, em 2018, no Brasil. Em alguns estados, esse percentual ficou entre 15% e 20% (Tocantins, Sergipe, Paraíba, Goiás e Amazonas, por exemplo), chegando a 34% no Distrito Federal.

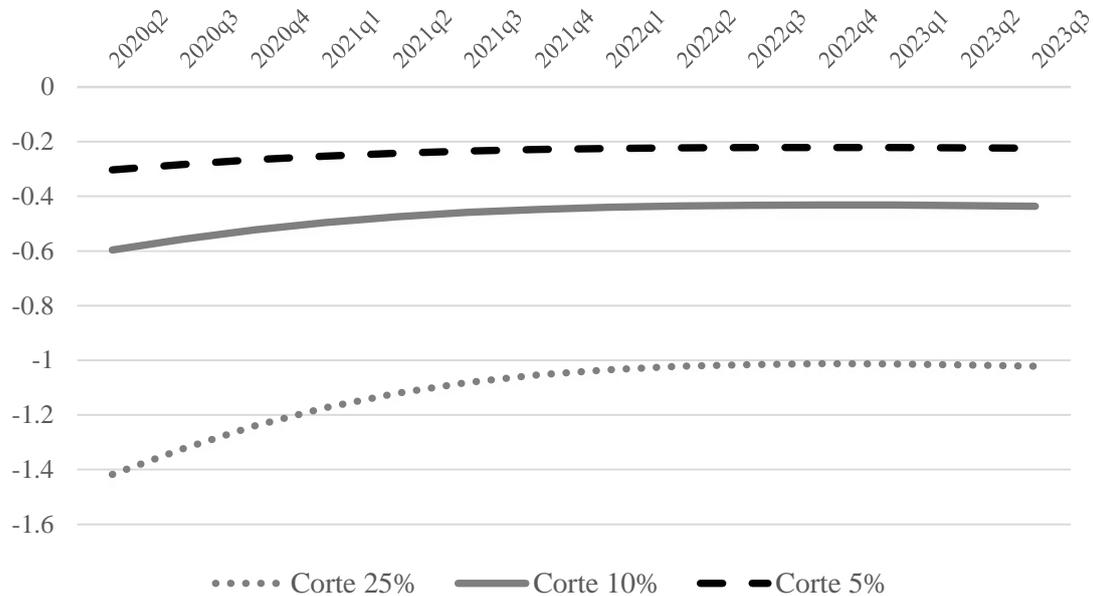
Se um corte de 25% fosse aplicado sobre os salários da Administração Pública, isso significaria cerca de R\$ 55 bilhões a menos de remunerações na economia brasileira, ou -3% sobre o total de salários no mercado de trabalho brasileiro. Adotamos estes parâmetros para as simulações de impacto com nosso modelo.

O ponto de partida das simulações é o primeiro trimestre de 2020, em que testamos três cortes de consumo das famílias de servidores públicos: 5%, 10% e 25%.

Nossos resultados indicam que o PIB pode recuar de -1,4% (corte de 25%) a -0,30% (corte de 5%) como efeito de curto prazo desse tipo de política, em relação a um cenário sem essa política. Ao longo dos trimestres seguintes, há ajustes que levam a impactos (queda) menores. Mas, no médio prazo, o impacto negativo é permanente se a medida não for revertida: -1% para corte de 25% e -0,2% para corte de 5% (Gráfico 1).

⁸ Compreende as administrações direta, indireta e as empresas públicas dependentes do orçamento de todas as esferas de governo. Não inclui as estatais não dependentes do orçamento.

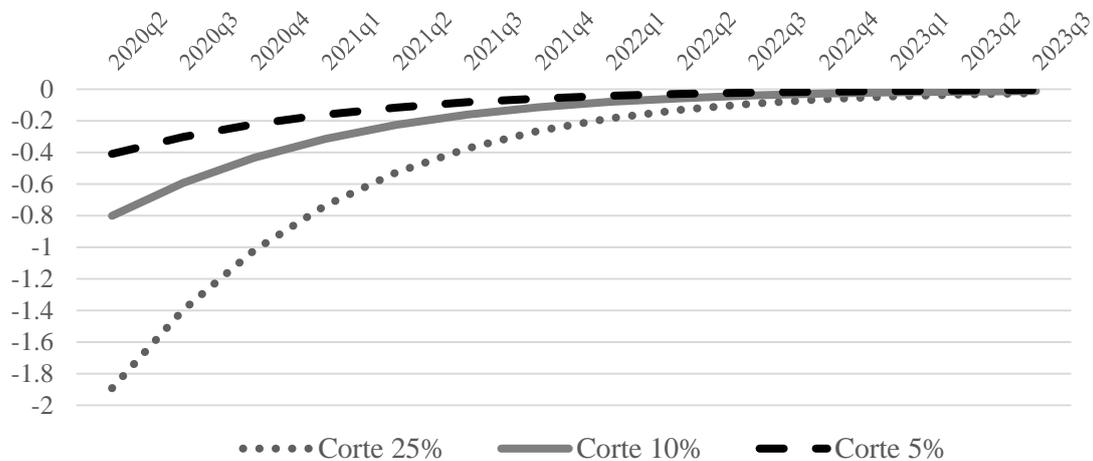
Gráfico 1: Impacto no PIB real de cortes de consumo dos servidores públicos (desvio % acumulado em relação ao cenário base).



Fonte: Resultados de simulações com o modelo BRIGDE-TRIM no NEMEA-Cedeplar (UFMG).

O emprego também responde fortemente no curto prazo, seguido de um ajustamento. No nosso modelo, os salários se ajustam aos choques de modo que o emprego volta ao patamar pré-choque (Gráfico 2). Mas, no curto prazo (6 meses), há queda de emprego, ou ampliação de desemprego. A situação atual do país, com elevada taxa de desemprego, não recomenda que uma política desse tipo seja efetivada.

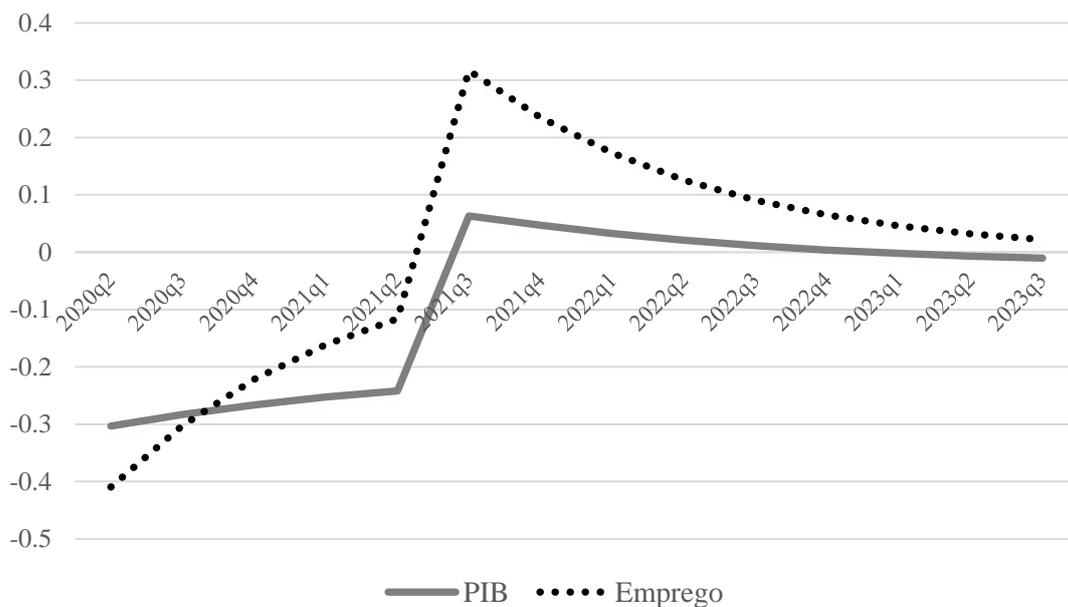
Gráfico 2: Impacto no emprego de cortes de consumo dos servidores públicos (desvio % acumulado em relação ao cenário base).



Fonte: Resultados de simulações com o modelo BRIGDE-TRIM no NEMEA-Cedeplar (UFMG).

Mesmo que o corte de salários seja temporário, o efeito de curto prazo é significativo. Se os salários são retomados em 1 ano após o corte, pode haver recuperação de PIB e emprego, mas que não compensam o efeito inicial (Gráfico 3).

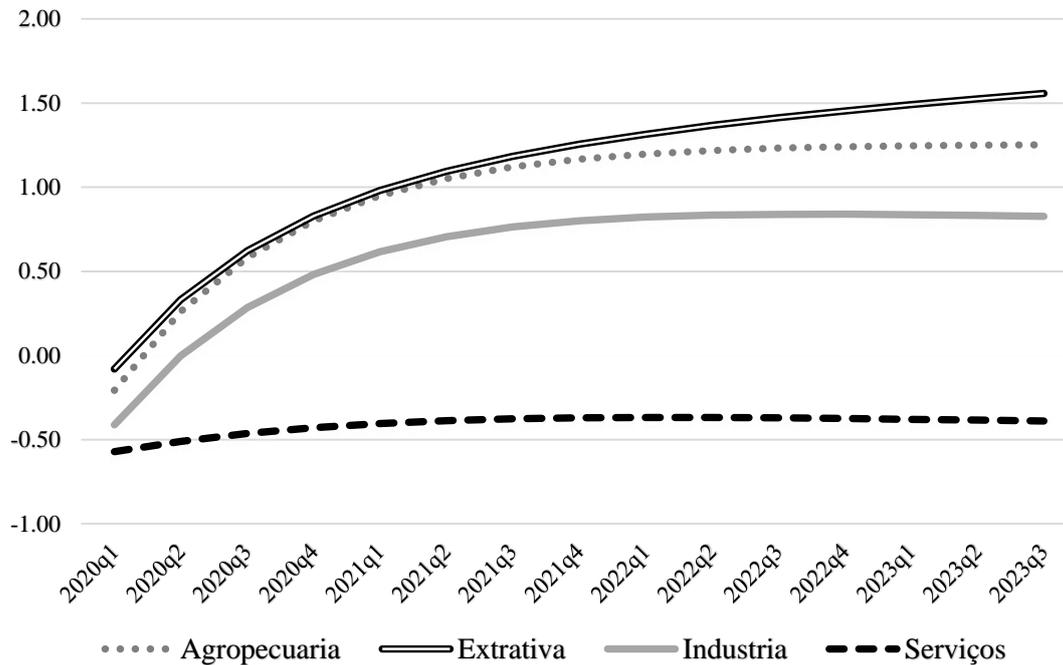
Gráfico 3: Impacto sobre PIB e Emprego de cortes temporários de consumo dos servidores públicos (desvio % acumulado em relação ao cenário base).



Fonte : Resultados de simulações com o modelo BRIGDE-TRIM no NEMEA-Cedeplar (UFMG).

Nosso modelo também permite capturar o efeito setorial dos choques negativos de consumo. O Gráfico 4 ilustra o efeito heterogêneo do corte de consumo, que penaliza setores de serviços (ligados ao consumo doméstico), mas que pode beneficiar a agropecuária e o setor extrativo (segmentos exportadores que se beneficiam da queda de preços e realocação de fatores desencadeada pela retração econômica). Podemos observar o impacto nos 110 produtos do modelo, e concluir que mesmo entre setores de serviços e da indústria o efeito é bastante diferenciado. A Tabela 1 mostra setores com maiores perdas e com maiores ganhos. Destacam-se as perdas em Edificações, Transporte de Passageiros e Telecomunicações; e os ganhos em Celulose e Siderurgia.

Gráfico 4: Impacto sobre os setores de cortes temporários de consumo dos servidores públicos (desvio % acumulado em relação ao cenário base).



Fonte: Resultados de simulações com o modelo BRIGDE-TRIM no NEMEA-Cedeplar (UFMG).

Tabela 1: Impacto sobre a atividade setorial do corte de 5% no consumo dos servidores públicos (var.% acumulada em 2023 em relação ao cenário base).

Setores	Var. % (desvio em relação ao cenário base em 2023)
Edificações	-1,40
Transporte Passageiros	-1,15
Telecomunicações	-0,79
Eletrônicos e equip. de comunicações	-0,63
Livros e Jornais	-0,62
Educação e Saúde	-0,51
Serviços de Alimentação	-0,43
Móveis	-0,35
Cimento	-0,33
Açúcar	3,11
Minerais Met. Não-Ferrosos	3,18
Carvão Mineral	3,18
Celulose	3,27
Siderurgia	3,40

Fonte: Resultados de simulações com o modelo BRIGDE-TRIM no NEMEA-Cedeplar (UFMG).

Vale realçar que uma redução da jornada de trabalho e, conseqüentemente, na remuneração de servidores, também teria impacto na provisão de bens e serviços públicos, como saúde e educação, que atendem, de forma mais ampla, a população de baixa renda. Considerando a estrutura distributiva desagregada em 10 classes de renda, Cardoso (2019) estima que, em 2015, o gasto federal com educação com a classe de menor nível de renda (famílias com rendimentos de até 2 salários mínimos) foi cerca de vinte vezes superior ao verificado para classe de maior nível de renda (famílias com rendimentos acima de 30 salários mínimos). Para os gastos federais com saúde, essa proporção é de 17 vezes.

Em trabalho desenvolvido no NEMEA, Cardoso (2019) também projeta que no longo prazo uma redução da participação do Governo na economia, como a prevista pela regra do teto de gastos, aumentaria a desigualdade de renda, medida pelo índice de gini, dada a redução dos gastos com saúde e educação públicas e, conseqüentemente, da provisão desses serviços. Esse resultado sugere que, considerando ainda uma adicional redução da jornada de trabalho de servidores com respectiva redução na remuneração, a redução na provisão de bens e serviços públicos iria ser ampliada, o que tende a piorar a situação sócioeconômica das famílias mais pobres, com conseqüente ampliação da desigualdade.

Esta nota técnica tem o objetivo de subsidiar o debate público acerca da discussão sobre a PEC emergencial, chamando a atenção para os potenciais impactos sobre o nível de atividade, emprego e, não menos importante, sobre a desigualdade. O sistema econômico é interdependente, de forma que quaisquer medidas de política econômica devem ser avaliadas pelo seu impacto em diversas dimensões. A análise meramente fiscal, que tem caracterizado a discussão sobre a PEC Emergencial, desconsidera outros impactos, tão ou mais relevantes, dessas medidas, como os apresentados neste trabalho. O debate e as decisões de políticas públicas precisam ser qualificados com estudos amplos e com rigor metodológico e empírico.

Referências

CARDOSO, G.; FREIRE, D.; DOMINGUES, E. P. *Austeridade fiscal no Brasil: Impactos na renda das famílias e na atividade econômica*. In: 18 Seminário de Diamantina, 2019, Diamantina. Anais do 18 Seminário de Diamantina, 2019.

CARDOSO, G. *Política fiscal e gasto público no Brasil: impactos na renda das famílias e na atividade econômica*. Dissertação (Mestrado em Economia) – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

DRÈZE, J. H; MODIGLIANI, F. *Consumption Decisions under Uncertainty*. *Journal of Economic Theory*, 5, 308–335, 1972.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. *Retrato das despesas de pessoal no serviço público federal civil Parte 1*. Brasília: ESTUDO ESPECIAL Nº 11. Dez, 2019.

SOUZA, K B; CARDOSO, D F; DOMINGUES, E P. Medidas Recentes de Desoneração Tributária no Brasil: Uma Análise de Equilíbrio Geral Computável. *Rev. Bras. Econ.* [online]. 2016, vol.70, n.1 [cited 2020-02-27], pp.99-125. Available from: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402016000100099&lng=en&nrm=iso>. ISSN 0034-7140. <https://doi.org/10.5935/0034-7140.20160006>.