

São Paulo/Nova York, 29 de novembro de 2016

Implicações aos Direitos Humanos da Emenda Constitucional proposta para limitar os gastos públicos por duas décadas

O impacto social e econômico potencial da PEC 55

O Brasil fez um progresso significativo no combate à pobreza e à desigualdade ao longo da última década, em grande parte como resultado do investimento público na saúde, na educação e na proteção social.¹ Não coincidentemente, o país vivenciou um grande sucesso econômico nestes anos, apoiado por uma economia crescente motivada pela demanda doméstica. Além disso, em resposta à crise econômica de 2008-2009 o Brasil deu um exemplo na sua resposta ao reduzido crescimento econômico com estímulos da política monetária e fiscal e aumento do investimento em programas sociais que foram essenciais na sustentação e revitalização na demanda por investimentos no país.² No entanto, esta resposta progressiva e os avanços nos direitos humanos sofrem risco iminente devido às medidas econômicas desmanteladoras e à crise política.

Neste contexto, ao invés de avaliar seriamente as alternativas disponíveis para aumentar a receita de maneira justa, o governo decidiu realizar profundos cortes em setores sociais. De maneira muito dramática e equivocada, a emenda constitucional sem precedentes³ (PEC 55/2016) que está sendo debatida no Congresso congelará os gastos do governo protegidos constitucionalmente na saúde, na educação e as despesas em outras áreas sociais até 2036, atrelando estas despesas à inflação e não à necessidade objetiva e à receita do governo.⁴ Se aprovada, a PEC 55 resultará em uma grave corrosão dos direitos sociais como resultado de uma despesa real per capita ainda menor, já que a demanda por serviços aumentará enquanto que as receitas não crescerão, minando o avanço em vários direitos sociais, especialmente para os grupos mais vulneráveis, que dependem exclusivamente do acesso aos serviços públicos. Para colocar esta emenda em perspectiva, se um limite similar tivesse sido imposto desde 2003, o orçamento da saúde em 2015 teria sido quase a metade do que é agora (R\$55 bilhões ao invés de R\$100 bilhões). Se a PEC 55/2016 for aprovada, a redução nas despesas totais com saúde nos próximos vinte

¹ Lustig, Nora. 2015. “The Redistributive Impact of Government Spending on Education and Health: Evidence from 13 Developing Countries in the Commitment to Equity Project” Capítulo 17 em Gupta, Sanjeev, Michael Keen, Benedict Clements e Ruud de Mooij, editores, *Inequality and Fiscal Policy*, Washington: Fundo Monetário Internacional.

² Ver: André Nassif, “Brazil and India in the Global Economic Crisis: Immediate Impacts and Economic Policy Responses,” In: *The Financial and Economic Crisis of 2008-2009 and Developing Countries*, by S. Dullien, Detlef J. Kotte, Alejandro Márquez and Jan Priewe (Eds.), Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD) e Universidade de Ciências Aplicadas, Berlim, Dezembro 2010 (pp. 186,187)

³ Embora muitos países tenham formalizado vários tipos de regras para as despesas, nenhuma parece ter sido tão abrangente e duradoura como a proposta no Brasil. Ver Cordes, Till; Kinda, Tidiane; Muthoora, Priscilla; Weber, Anke. 2015. *Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy?* Documento de Trabalho FMI. Disponível em <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1529.pdf>

⁴ Senado Federal. Proposta de emenda à constituição No. 55, 2016. Disponível neste [link](#).

anos foi estimada em algo como R\$ 433 bilhões, uma redução de quase 40% em uma política pública que já recebe poucos recursos.⁵

A reforma constitucional proposta essencialmente confinaria à austeridade fiscal áreas críticas do gasto público social, tais como saúde e educação, por duas décadas, impedindo qualquer futuro governo eleito nos próximos vinte anos de decidir democraticamente sobre o investimento adequado necessário para cumprir as obrigações de direitos humanos para um país em constante mudança. A população brasileira deve crescer 9% nas próximas duas décadas. As estimativas sugerem que um aumento de 37% nas despesas com saúde pública seria necessário apenas para lidar com a população brasileira que envelhece e deve dobrar ao longo deste período.⁶ No entanto, isto seria constitucionalmente proibido nos termos da PEC 55. No campo da educação, esta emenda significa que nenhum recurso adicional será disponibilizado por vinte anos para construir escolas, pré-escolas, jardins da infância, melhorar universidades, a educação básica ou os salários dos professores. Deste modo, a PEC 55 torna as metas e as estratégias do Plano Nacional da Educação 2014-2024 praticamente inviáveis.⁷ Esta emenda também teria o efeito pernicioso de aprofundar as desigualdades econômicas existentes resultantes das políticas tributárias e fiscais do país, que demonstraram impedir que as pessoas escapassem da pobreza,⁸ particularmente os grupos já em desvantagem, como as mulheres negras.⁹

Juntamente com estes impactos sociais, está claramente comprovado que a consolidação fiscal em tempos de crise econômica é, do ponto de vista econômico, simplesmente ineficiente. Os assessores do governo brasileiro especulam que restrições profundas e decisivas nos gastos públicos sejam necessárias para restaurar a confiança dos investidores e credores internacionais ansiosos, reduzindo rapidamente o déficit, baixando as taxas de juros – que no caso brasileiro são as mais altas do mundo por fatores estruturais que vão além do gasto do governo¹⁰ – e, portanto, aumentando o crescimento econômico. No entanto, na prática, existem evidências esmagadoras de que este tipo de abordagem de “cortar para crescer” na política fiscal é perigosamente contraproducente quando a economia está trôpega. Achados empíricos do Fundo Monetário Internacional (FMI)¹¹ ilustram que cortar orçamentos durante as recessões econômicas tendem a de fato aumentar os déficits, ao mesmo tempo aprofundando e prolongando a recessão, piorando os níveis de desemprego e desacelerando a recuperação econômica. O FMI reconheceu que, em média, a consolidação fiscal de 1% do PIB durante uma retração econômica aumenta a taxa de desemprego de longo prazo em 0,6 pontos percentuais, e aumenta em 1,5 por cento ao

⁵ Conselho Nacional de Saúde e Conselho Nacional das Secretarias Municipais de Saúde. Disponível [neste link](#).

⁶ Câmara dos Deputados “Custo da saúde vai encarecer 37% com envelhecimento da população, aponta pesquisador”, ver texto [neste link](#)

⁷ Todos pela Educação. PEC do teto dos gastos públicos e os riscos para a Educação, disponível [aqui](#)

⁸ Higgins, Sean and Claudiney Pereira. 2014. “The Effects of Brazil’s Taxation and Social Spending on the Distribution of Household Income.” In Lustig, Nora, Carola Pessino e John Scott. 2014. Editores. *The Redistributive Impact of Taxes and Social Spending in Latin America. Special Issue. Public Finance Review*, Maio, Volume 42, Número 3. (4 de novembro de 2014)

⁹ INESC. As implicações do sistema tributário brasileiro na desigualdade de renda. Brasília, 2014. Disponível [neste link](#)

¹⁰ O Globo. “Brasil tem a maior taxa de juro real do mundo. Disponível [aqui](#).

¹¹ Guajardo, Jaime; Leigh, Daniel e Pescatori, Andrea (2011). Expansionary Austerity: New International Evidence. Documento de Trabalho FMI, disponível [aqui](#)

longo de cinco anos o coeficiente Gini da desigualdade de renda.¹² Isto, por sua vez, pode significativamente reduzir o nível e a sustentabilidade do crescimento econômico.¹³

PEC 55 – Uma medida retrógrada em potencial violação da legislação internacional de direitos humanos

A emenda constitucional proposta (PEC 55/2016), se aprovada conforme apresentada, pode violar as obrigações do Brasil nos termos do direito internacional e regional de direitos humanos contida em tratados ratificados pelo Brasil, em particular o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ICESCR), a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (ACHR) e o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos na Área dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador).

Embora os estados tenham uma margem de discricionariedade para adotar políticas e outras medidas para combater os efeitos da crise econômica ou enfrentar outras situações de natureza excepcional, tal margem não é absoluta e não foge do escrutínio das normas dos direitos humanos.¹⁴ O Comitê das Nações Unidas sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais emitiu diretrizes específicas a serem observadas pelos estados membros do ICESCR ao adotarem políticas ou outras medidas em resposta às retrações econômicas. Para estarem em cumprimento do ICESCR, as medidas de consolidação fiscal devem: ser **temporárias**, estritamente **necessárias** e **proporcionais; não discriminatórias**; levar em consideração todas as **alternativas** possíveis, incluindo medidas tributárias; identificar e proteger o conteúdo **mínimo central** dos direitos humanos; e ser adotadas após a mais cuidadosa consideração com a **participação** genuína dos grupos e indivíduos afetados nos processos de tomada de decisão.¹⁵

No momento, o governo brasileiro parece ter falhado em considerar quaisquer destes critérios em sua pressa para restringir constitucionalmente os gastos ao longo de duas décadas. Em primeiro lugar, a PEC 55 não é de modo algum temporária, mas perdurará ao longo das recuperações econômicas futuras que possam ocorrer nas próximas duas décadas. Em segundo lugar, este mecanismo para controlar os gastos públicos em áreas como a saúde e a educação afetará desproporcionalmente os grupos já vulneráveis, tais como as crianças de famílias de baixa renda, mulheres afro-brasileiras e pessoas que vivem na pobreza, que mais dependem dos serviços públicos. Além disso, educação e saúde não são apenas

¹² Ball, Laurence, Davide Furceri, Daniel Leigh e Prakash Loungani, 2013, “The Distributional Effects of Fiscal Austerity,” Documento de Trabalho Working Paper 129 (New York: United Nations).

¹³ Ostry, Jonathan; Loungani, Prakash; Furceri, Davide. “Neoliberalism: Oversold?”. IMF Finance & Development. Junho 2016, Volume 53, No. 2. Disponível [aqui](#)

¹⁴ Ver CESCR, Comentário Geral (GC) 3, para.12; GC 12, para. 28 e GC 14, para. 18; CESCR Statement. “An Evaluation of the Obligation to Take Steps to the “Maximum of Available Resources” under an Optional Protocol to the Covenant, E/C.12/2007/1 10 Maio 2007, paras. 4 e 6; e Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, Maastricht, 22-26 Janeiro 1997, parágrafos 8 e 10.

¹⁵ Ver CESCR, (2012), Letter to State Parties on the issue of human rights obligations in the context of austerity, disponível [neste link](#); CESCR (2016), Statement: Public debt, austerity measures and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ver [aqui](#). Ver também Committee on the Rights of the Child (2016), “General Comment 19 on public spending and the rights of the child”; UN Human Rights High Commissioner Office. Report on Austerity Measures and Economic and Social Rights, par. 15, [neste link](#).

direitos essenciais em si mesmos, mas são também determinantes críticos do usufruto de outros direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Os resultados do congelamento dos gastos públicos nestas áreas podem levar essas pessoas a se afundarem ainda mais na pobreza, com efeitos discriminatórios que reforçam as desigualdades em toda a sociedade. Em terceiro lugar, o governo brasileiro não apresentou nenhuma evidência de que a PEC 55 é uma medida necessária, proporcional e de último recurso, nem que medidas alternativas menos restritivas foram exploradas e analisadas, especialmente para aumentar a renda de maneiras equitativa.

Por exemplo, o combate à evasão fiscal poderia aumentar a arrecadação em \$80 bilhões de acordo com especialistas,¹⁶ muito mais do que o déficit fiscal projetado para 2016 de \$50 bilhões. Melhorar as contribuições das pessoas com alta renda poderia do mesmo modo compensar a necessidade de tais cortes drásticos nas despesas públicas.¹⁷ De fato, a evidência mostra que a atual crise não é causada por despesas públicas extravagantes, como os proponentes da emenda alegam, mas é por outro lado uma crise de receita. No ano passado, as despesas caíram mais de 2 por cento em termos reais, porém a receita caiu 6 por cento. Este ano, as despesas devem crescer em 2 por cento e a receita cairá em 4,8 por cento.¹⁸ Se aprovada, a PEC 55 apenas agravará a urgência de elevar a receita, à custa das obrigações em relação aos direitos econômicos e sociais básicos.

Por fim, estas medidas de consolidação fiscal não se beneficiaram da participação e da prestação de contas públicas. As mudanças constitucionais e orçamentárias estão ocorrendo em meio à redução das oportunidades para o escrutínio público, já que o governo interino permitiu muito pouco espaço para a prestação de contas, transparência e acesso à informação. O governo não realizou quaisquer avaliações do impacto de suas medidas de austeridade fiscal sobre a pobreza, a desigualdade e os direitos humanos. Em face das reformas políticas que comprometerão severamente a capacidade do estado brasileiro de honrar as garantias de direitos econômicos e sociais consagrados na constituição do país, foram negadas às comunidades afetadas e à sociedade civil brasileira oportunidades para o envolvimento construtivo e a fiscalização no desenho e na implementação desta reforma constitucional.

Vários mecanismos internacionais e regionais de proteção aos direitos humanos expressaram as suas visões de que os pacotes de consolidação fiscal, se não concebidos em cumprimento das normas e dos principais fundamentais de direitos humanos, podem resultar na violação de tais direitos. O Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos na Área dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (o Protocolo de San Salvador) contém disposições normativas similares àquelas do ICESCR e de outros tratados internacionais de direitos humanos sobre a obrigação dos Estados de utilizar o máximo de seus recursos disponíveis para garantir a realização integral e progressiva dos direitos econômicos, sociais e culturais.¹⁹ Em resposta às medidas propostas de consolidação fiscal, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos conclamou recentemente as autoridades brasileiras a “observar os

¹⁶ Plus 55. “Brazil loses a fortune to tax evasion”, [neste link](#).

¹⁷ O imposto de renda de pessoa física no Brasil, que muito beneficia a receita do capital em relação à receita do trabalho, representa apenas 2,7% do PIB, enquanto que a média nos países do OCDE é de 8,5%. Ver INESC, ‘Civil society calls for changes in the tax system for fairer taxation, disponível [aqui](#).

¹⁸ Carvalho, Laura. 2016. Quadro Fiscal Brasileiro e PEC 241. Disponível [neste link](#)

¹⁹ ICESCR, Artigo 2.1; Convention on the Rights of the Child, Art. 4; Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Art. 4.2. Additional Protocol on Economic, Social and Cultural Rights (San Salvador Protocol), Art. 1.



CENTER FOR ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS
SOCIAL JUSTICE THROUGH HUMAN RIGHTS



princípios de progressividade e não retrocesso na área dos direitos econômicos, sociais e culturais. Em virtude da obrigação de adotar medidas progressivas, estabelecidas no Protocolo de San Salvador—que foi ratificado pelo Brasil em 1996—o Estado, em princípio, está proibido de adotar políticas, medidas e leis que, sem justificativa apropriada, agravem a situação dos direitos econômicos, sociais e culturais desfrutados pela população. O enfraquecimento ou agravamento pelo Estado daqueles fatores sem justa causa pode constituir um retrocesso não autorizado nos termos do Protocolo.”²⁰

Em suas observações conclusivas sobre o Brasil em 2015, o Comitê das Nações Unidas para os Direitos da Criança também expressou as suas preocupações sobre os “recentes cortes orçamentários que, entre outras coisas, afetaram os orçamentos para os setores sociais e para os direitos humanos e tiveram um impacto negativo na implementação de programas para a proteção dos direitos das crianças.” Este órgão das Nações Unidas recomendou ao Brasil realizar “uma avaliação abrangente das necessidades orçamentárias das crianças e aumentar o orçamento alocado aos setores sociais, e abordar o problema da desigualdade através da aplicação de indicadores relacionados aos direitos das crianças.”²¹ Não há evidência de que o novo governo tenha realizado tal avaliação antes de propor a PEC 55.

O Brasil está em uma encruzilhada histórica – que determinará se ele permanecerá um país constitucionalmente comprometido com a proteção dos investimentos necessários nos direitos humanos ou, ao invés disso, imporá um limite para a sua realização. Nós instamos os Excelentíssimos membros do Senado a evitar atuar em violação das obrigações internacionais dos direitos humanos. Como um primeiro passo imediato, **convocamos** o Senado a:

- Não aprovar a PEC 55 ou qualquer limite às despesas ou medida de austeridade fiscal proposta que violaria as obrigações do Brasil em relação aos direitos humanos de devotar o máximo de seus recursos disponíveis para alcançar progressivamente a realização integral dos direitos econômicos, sociais e culturais, sem discriminação ou retrocesso deliberado. Para determinar se quaisquer reformas fiscais propostas estão em conformidade com os direitos humanos, elas devem ser submetidas a uma avaliação *ex ante* independente do seu impacto previsto na habilidade do Brasil de cumprir as suas obrigações constitucionais e internacionais relativas aos direitos humanos. Os Estados têm a responsabilidade de comprovar que as medidas de consolidação fiscal são apenas introduzidas após a mais cuidadosa consideração de todas as outras alternativas menos restritivas. Uma sólida avaliação dos direitos humanos determinará em que grau tais medidas: **são necessárias e proporcionais**; são **não discriminatórias**; levam em consideração todas as **alternativas** possíveis, incluindo medidas tributárias; identificam e protegem o conteúdo **mínimo central** dos direitos humanos; e são adotadas após a mais cuidadosa consideração com a **participação** genuína dos grupos e indivíduos afetados.

²⁰ Inter American Commission on Human Rights, Comunicado à imprensa 67/16 de 18 de maio de 2016, “IACHR expresses deep concern over regression in human rights in Brazil”

²¹ Ver, Concluding observations on the combined second to fourth periodic reports of Brazil, disponível [neste link](#).