

**Crise Fiscal, Regras Fiscais e a PEC 241/55 – Teto
dos Gastos Públicos no Brasil
Palestra
PET Economia – FEAAC – UFC**

Jair do Amaral Filho

Professor Titular

DTE/CAEN/Universidade Federal do Ceará - UFC

Fortaleza, 22 de Novembro de 2016

Introdução

Esta apresentação foi realizada em novembro de 2016, na Faculdade de Economia – FEAAC da Universidade Federal do Ceará-UFC

A PEC 241 foi aprovada na Câmara Federal em outubro de 2016, tendo 359 votos a favor e 116 contra.

O mesmo projeto, designado por PEC 55 foi aprovado no Senado Federal em dezembro de 2016, tendo 53 votos a favor e 16 contra.

Fatos: sintomas dos problemas

Governo Federal Brasileiro – indicadores (em 2016)

- Elevados déficits primário e nominal;
- Elevada relação Despesas Correntes / Produto Interno Bruto;
- Elevada relação Dívida (bruta) / Produto Interno Bruto, marcada por forte ritmo de crescimento;
- Dívidas Novas financiando Dívidas Velhas e Despesas Correntes;
- Elevada diferença entre Taxa de Juro interna e Taxa de Crescimento Económico Nacional: ($r\% > \% \text{ variação do PIB}$) 16,8, em 2015

Causas dos Problemas do Orçamento Federal (2013-15)

→Lado das Receitas Correntes:

- Recuo dos preços das *commodities* → fraco dinamismo no crescimento econômico → queda na arrecadação tributária;
- Desindustrialização → redução da “base arrecadadora nobre” (IPI; ICMS), e tributos e taxas associados;
- Interrupção de pagamento de dívidas de Estados ao Governo Federal;

→Lado das Despesas Correntes:

- explosão dos gastos com pessoal e Sistema Previdenciário (questão Atuarial);
- aceleração do crescimento das “despesas obrigatórias”;
- aceleração do crescimento das “despesas discricionárias”, com recuo do Investimento;
- *Renting Seeking*: sonegação fiscal; concessão de privilégios; fraudes; corrupção.
- baixa eficácia/eficiência das despesas correntes e Investimentos.

Dinâmica Interna do Orçamento Público brasileiro

A dinâmica interna do Orçamento Público Federal é tipicamente “pró-cíclica”, ou seja:

- As despesas correntes tendem a se expandir no *good time* do ciclo econômico, mas não recuam no *bad time* do ciclo econômico;
- E, como o custo político da redução das despesas é muito alto, elas permanecem lá em cima;
- Não há qualquer mecanismo automático de redução de despesa, e que responda à redução de receita

O que é um Orçamento Público ?

- A economia de mercado é uma economia mista, composta por setores público e privado: assim sendo, o Orçamento Público é uma **peça orgânica do sistema econômico**, contendo mecanismos de extração (tributos) e injeção (despesas) atuando sobre diversos setores econômicos e segmentos sociais, e o ciclo econômico;
- Mas, o Orçamento Público é também um **campo de batalha, onde se trava o Conflito Distributivo** da sociedade / economia;
- O Orçamento Público é peça chave na mobilização de prioridades e escolhas que promovem a **Eficiência e a Equidade** dentro do sistema econômico. Em regime político democrático a **Arte da classe política** é realizar um equilíbrio entre esses dois campos. **Em caso de desequilíbrio há crise de legitimidade do governo;**

Diagnóstico, ou Leitura do problema

O “problema” atual do Estado brasileiro pode ser definido como Crise Fiscal, ou “agudo desequilíbrio fiscal” segundo a equipe econômica do governo federal

Característica do problema

Crise Fiscal se manifesta quando se apresentam: (i) quadro de Risco de Insolvência Financeira e (ii) Perda da Capacidade do Estado (governo) em cumprir o Pacto Social estabelecido pela sociedade

Focos de Tensão

(i) Poupadores e credores do governo e (ii) sociedade civil em geral, esta afetada pela perda de bens e serviços públicos, pressionarão o governo por soluções → gerando crise política.

Consequência

perda ou crise de legitimidade política do governo (de plantão)

Momentos de Crise Fiscal no Brasil

- **Crise Fiscal de 1961 / 1963:** soluções vieram por meio de decisões rápidas e impostas de cima para baixo à sociedade – PAEG;
- **Crise Fiscal no momento pós Crise da Dívida Externa:** soluções vieram por meio de abordagens tanto autoritárias como negociadas; radicais, graduais e continuadas (de 1986 até 2006), em forma de intervenções, ajustes; calotes, reformas; privatizações; regras fiscais – LRF;

.....**Interrupção** das reformas entre 2007 e 2015 e **substituição** pela estratégia de relance do Estado Ativista e Voluntarista deixaram **legado negativo** para o Orçamento público;

- **Crise Fiscal Atual:** soluções têm pouca margem de manobra pelo lado da Receita (via tributos e privatizações) logo propõe-se a implantação de **Regras Fiscais Severas, com vistas a limitar o crescimento real das despesas primárias (Teto dos Gastos): PEC 241/55. Assim, elas têm o objetivo de (i) Produzir Disciplina Fiscal e (ii) Estabilizar a Macroeconomia, na verdade estabilizar a relação dívida/PIB, e gerar confiança.**

→ **Quais são as alternativas, além dessa proposta:** (i) mais impostos; (ii) hiperinflação; (iii) suspensão do pagamento da dívida pública; (iv) ou fazer nada; ???

Países que adotaram Regime Fiscal com base nas Regras Fiscais de Limite do Crescimento das Despesas Públicas – *Expenditure Rules:*

Peru (2000 -)

Polônia (2011 -)

Kosovo (2006 - 2008)

Israel (2005 -)

Iceland (2004 – 2008)

Hungria (2010 – 2011)

França (1998 -)

Dinamarca (1994 - 2006); (2007 – 2008); (2012 -)

Bélgica (1993 – 1998)

Austrália (2009 -)

Fonte: Cordes, T; Kinda, T.; Muthoora, P. and Weber, A.. *Expenditure Rules effective tools for sound fiscal policy ?*, WP/15/29, IMF, 2015

Tipos de Regras Fiscais: o que diz a literatura

- **Regras sobre Dívida** (em relação ao PIB);
- **Regras sobre Receitas Correntes**;
- **Regras sobre Equilíbrio Orçamentário**;
- **Regras sobre Despesas Correntes**, adotada pela PEC 241/55, no Brasil, em 2016. Esta tem as seguintes **vantagens para o governo**: (i) o governo tem mais autonomia de controle sobre a variável chave, despesas (ii) é mais transparente; (iii) freia a tentação de se gastar nos momentos de expansão econômica e (iv) ajuda a melhorar a recomposição e a eficiência das despesas correntes. (**Ayuso-i-Casals, 2012**)

Regras Fiscais (*Expenditure Rules*): características, o que diz a literatura internacional

O Regime de Expenditure Rules vem sendo usado por vários países desde 1985, e tem como características [ver Kopits and Symansky, (1998); Ayuso-i-Casals (2012)]:

- Restrição orçamentária permanente ou duradoura sobre a política fiscal;
- Se expressa por meio de indicadores de resultados fiscais;
- As regras são numéricas e, às vezes, em procedimentos de regulação sobre a montagem do Orçamento;
- Variável chave: o objetivo numérico específico deve ser claro e quantificável;
- O prazo de aplicação deve ser longo;
- Instrumentos de garantias devem ser legais: lei ou peça constitucional;
- Deve conter e especificar punições, inibir Risco Moral;
- Deve conter “regras específicas de escape”, visando dar flexibilidade face aos choques adversos;
- Deve-se eleger um Monitor, um Conselho de Acompanhamento;

Componentes principais da PEC 241/55, no Brasil, convergem com o Regime de Regras Fiscais Internacional

- **Corpo Legal:** Constituição Federal;
- **Prazo:** 20 anos;
- **Indicador principal:** limite do crescimento real e global das despesas primárias (ou seja, despesa paga – conceito de caixa);
- **Indexador:** IPCA;
- **Peças complementares:** Lei de Diretrizes Orçamentárias; Lei Orçamentária; e Lei da Responsabilidade Fiscal;
- **Itens excluídos:** transferências constitucionais e/ou obrigatórias; créditos extraordinários; despesas com eleição; restos a pagar; despesas com aumento de capital das estatais; desastres naturais, etc.
- **Regra de escape:** revisão no décimo ano; liberdade de substitutibilidade;
- **Punição aos infratores (Risco Moral):** “vedações”;

O que significa a PEC 241/55 – Teto dos Gastos Públicos ?

PEC 241/55 significa o Primeiro Passo para se construir um Novo Regime Fiscal para o Governo Federal e, quem sabe, para o Setor Público Brasileiro
Poderá permitir a substituição de um Regime Pró-Cíclico por um Regime Anti-Cíclico



Passos Seguintes: desatar os nós

A PEC 241/55 impõe uma **Agenda de Reformas** Tributária, Fiscal, Previdenciária, Trabalhista, Política (leis anti-corrupção; extinção do fôro privilegiado para políticos e tecnocratas; nova estrutura partidária), Administrativa e do Estado.

Sem essas Reformas a PEC 241/55 será **Letra Morta**

Reformas terão o papel de Recompor as Despesas Primárias em favor de uma melhor equação entre Eficiência e Equidade



O Estado Brasileiro é de “Compadrio”, e falhou na combinação entre Eficiência e Equidade

Nas últimas décadas o Estado brasileiro, em todos os níveis, transferiu soma considerável de recursos para o Capital – Empresários sem que houvesse contrapartida em aumento da **Eficiência**: ou seja, **não houve aumento proporcional dos investimentos e da produtividade, em relação aos incentivos;**

No tocante à **Equidade**, o Estado direcionou seu foco para a redução da desigualdade por meio dos resultados monetários (redistribuição de renda via transferência), e **pouca atenção foi dada às capacidade substantivas das pessoas (saúde e educação de qualidade) → solução estrutural e de longo prazo.**

Experiência em outros países mostram que:

no curto prazo: há ganhos sobre a **disciplina fiscal e aumento na eficiência dos gastos** e, conseqüentemente, há também benefícios políticos e eleitorais para a coalisão política que implementa as novas regras

Mas

no médio e longo prazo: a tendência é de se criar um quadro subótimo em matéria de bem estar social. Isto se confirmou nas economias em desenvolvimento nas quais houve lenta mobilização das despesas primárias (ou seja, insuficiência de reformas estruturais)

Cordes; Kinda; Muthoora and Weber (2015) ; Debrun (2014)

Aspecto preocupante: comportamento dos Investimentos Públicos

Literatura Empírica Internacional aponta para uma forte correlação entre:

Uso de Regras de Despesas Primárias (*Expenditure Rules*)

e

queda nos Investimentos Públicos

principalmente nas economias em desenvolvimento

Porque...

- Em geral, esse regime fiscal inclui nas restrições os Investimentos Públicos, como é o caso da PEC 241/55 no Brasil, pois, não distingue “despesa corrente” de “despesa de capital” (Investimento). Blanchard and Giovazzi (2004) recomendam excluir Investimento da restrição orçamentária, pois, Investimento causa aumento de receita no futuro;
- Neste caso: tal regime fiscal deixa muita dúvida em relação ao seu impacto sobre a (i) capacidade de crescimento e (ii) o regime de crescimento da economia;
- Importante focar atenção no impacto sobre $Y = f(A, K; H)$, e seus parâmetros.

A PEC 241/55: e a “regra de ouro”

Nos modelos de Regras fiscais há uma “regra de ouro”, isto é: os Investimentos não devem ser financiados por receitas correntes

Então, dentro da PEC 241/55

Estariam os Investimentos Públicos submetidos a essa “Regra de Ouro” ?

Reelaborando a pergunta:

O crescimento da taxa de investimento público não será financiado por receitas correntes, e SIM por empréstimos/endividamento ? (!) Neste caso, cada projeto deverá apresentar taxa de retorno compatível com o custo da dívida.

Em outras palavras, qualquer empréstimo/endividamento público não financiará despesas correntes, somente investimentos (!?)

Incógnitas embutidas na PEC 241/55

Qual a ponte do Novo Regime Fiscal com um (possível) Novo Regime de Crescimento da Economia Brasileira ?

Tendo em vista:

- a necessidade de recuperação dos Investimentos públicos;
- a depreciação do Capital Físico (infraestrutura);
- a necessidade de melhoria do Capital Humano e combater as desigualdades de renda e sociais;
- a necessidade de ampliar Pesquisas & Desenvolvimento, e Inovação;
- a necessidade de aumentar a Produtividade Total dos Fatores.

Qual a ponte do Novo Regime Fiscal com Estratégias de desenvolvimento regional e nacional ?

o governo federal se demitirá do seu protagonismo na coordenação dessas estratégias ?

Referências Bibliográficas

- Ayuso-i-Casals, J., *National Expenditure Rules: Why, How, and When*, Economic Paper, n. 473, Brussels: European Commission, 2012.
- Blanchard, O., and F. Giavazzi, *Improving the SGP Through a Proper Accounting of Public Investment*, Center for Economic and Policy Research Discussion Paper, n. 4220, 2004.
- Cordes, T; Kinda, T.; Muthooru, P. and Weber, A..*Expenditure Rules effective tools for sound fiscal policy ?*, WP/15/29, IMF, 2015.
- Debrun, X., *How expenditure rules can help get public spending right*, IFM, 2014.
- Kopits, G. and Symansky, S., *Fiscal Policy Rules*, Occasional Paper 162, IMF, 1998.

Obrigado !!

amarelojair@gmail.com