

PEC 241: diagnostico errado leva a tratamento equivocado

Esther Dweck

03/11/2016

Estrutura da Apresentação

- Atribuições da Política Fiscal
- Principais Argumentos do Governo
- Mudanças Importantes na Câmara
- Diagnóstico Errado sobre a Situação Fiscal
- Regra Fiscal: Experiência Internacional e Brasil
- Efeitos da PEC sobre as despesas
- Impactos Distributivos da PEC
- Impactos sobre Crescimento Econômico

A política fiscal cumpre múltiplos papéis

Papel de Médio e Longo Prazo

- Manutenção do **solidez fiscal** (déficit e dívida)
- Instrumento crucial para **distribuição de renda** (tributação, salário mínimo, transferências às famílias, serviços públicos)
- **Estímulo ao investimento e desenvolvimento produtivo** (investimento público, compras públicas, subsídios, incentivos tributários)

Papel de Curto Prazo

- Controle do ciclo impacto imediato e substancial no **nível de atividade** (mais rápido que a política monetária)
- Pode auxiliar no **controle da inflação**

PEC 241: A Panacéia

Argumentos do Governo

- Aumenta confiança dos investidores
- É condição fundamental para retomada do crescimento
- Fortalece o planejamento: prioridades e âncora de médio prazo
- Experiência internacional exitosa
- Reduz o pagamento de juros
- Sem a PEC voltará a inflação
- O Novo Regime não define um teto para gastos com saúde e educação, mas sim um mínimo
- Se a PEC não for aprovada a dívida bruta atingirá 100% do PIB
- Reduz pressão por aumento da carga tributária
- Permite gerar superávit primário
- Mitiga o efeito cíclico das despesas

Mudanças Importantes no Projeto

Aprovado na Câmara

- Os demais Poderes (exceto executivo) poderão gastar acima do teto, desde que compensado pelo Executivo, nos três primeiros anos
- O pagamento de restos a pagar inscritos até 31 de dezembro de 2015 poderá ser excluído dos limites
- Limite será definido no PLOA e também vale para as alterações orçamentárias ao longo da execução orçamentária
- Alteração após 10 anos será apenas por projeto de lei complementar e uma única vez
- Novas sanções em caso de descumprimento:
 - Proíbe a criação de despesa obrigatória
 - Proíbe medidas que ampliem despesas obrigatórias acima da inflação
 - **Inclusive proibindo ganho real do salário mínimo**
 - vedada a concessão da revisão geral prevista na constituição para Servidores
 - As vedações se aplicam também a proposições legislativas

Diagnóstico Errado da Situação Fiscal

O Brasil não está quebrado

Diagnóstico Errado da Situação Fiscal

- **Redução no resultado primário**: queda da arrecadação explica mais do que o aumento da despesa
- **Aumento da dívida pública**: aumento dos juros explicam mais do que a queda do resultado primário
- **Piora no Crescimento econômico** explica ambos
- Principais fatores não são abordados pela PEC:
 - Arrecadação
 - Pagamento de Juros
 - Retomada do crescimento
- Apenas as despesas primárias são alvo da PEC

A queda no Resultado Primário foi mais acentuada pela queda da receita do que aumento de despesa

Resultado Primário e Despesas e Receita (% do PIB)

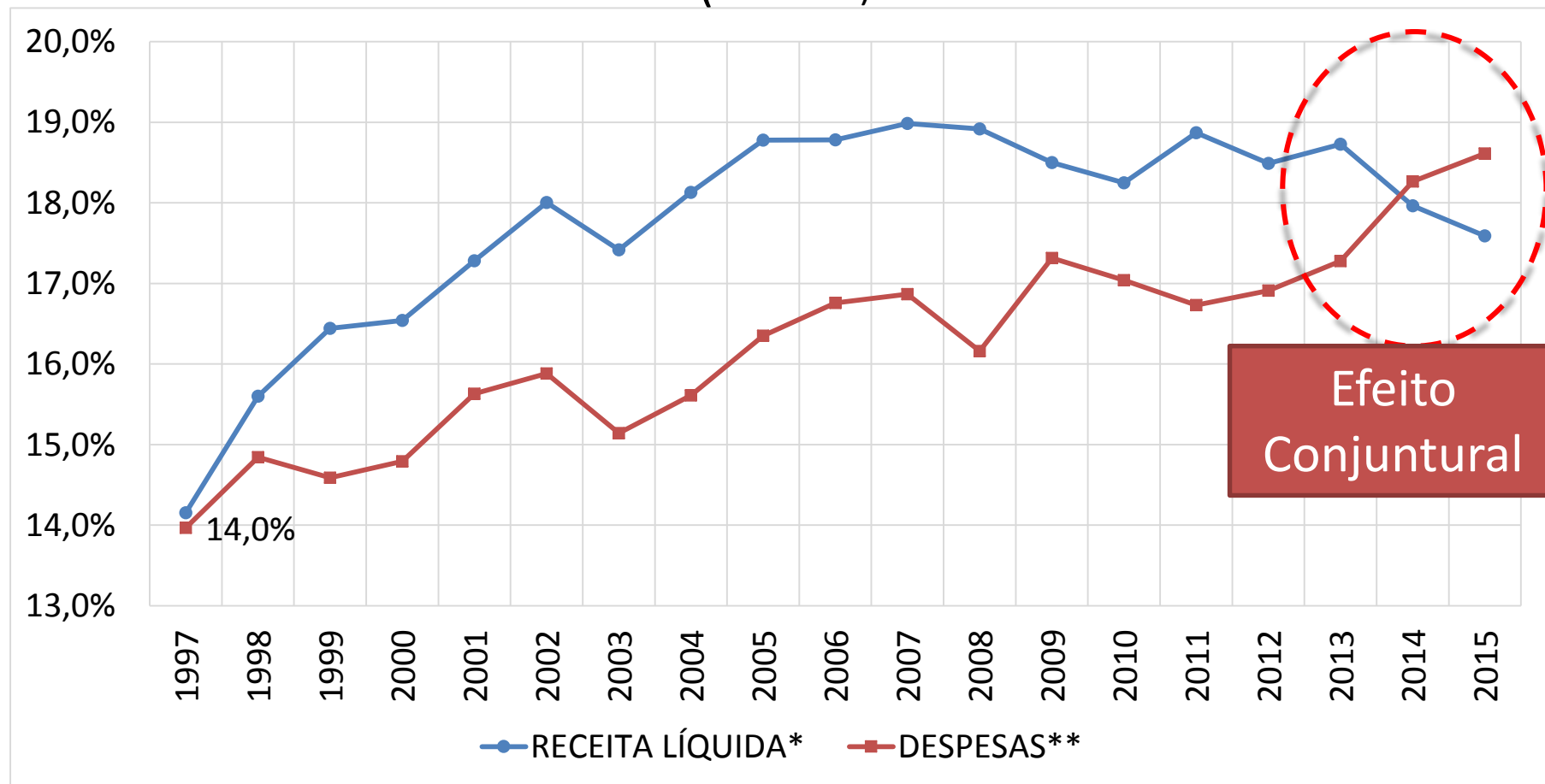
	Resultado Primário	Despesa	Despesa sem passivos	Receita Líquida
1997	-0,2%	14,0%	14,0%	14,2%
2002	3,2%	15,9%	15,9%	18,0%
2010	2,6%	18,1%	18,1%	20,0%
2015	-2,0%	19,5%	18,6%	17,6%
2016*	-2,5%	19,9%	19,9%	17,1%

Fonte: STN e *Avaliação do 4º bimestre

A queda no Resultado Primário foi mais acentuada pela queda da receita do que aumento de despesa

Receita Líquida e Despesa Primária

(% do PIB)



Fonte: STN. * Retira o efeito da Cessão Onerosa em 2010, ** Retira o efeito da capitalização da Petrobrás em 2010 e do pagamento de passivos em 2015

Crescimento Real Receita e Despesa

■ Receita Primária Líquida ■ Despesa Primária Total

6,8%



5,7%



5,2%



6,8%



3,0%



-4,6%

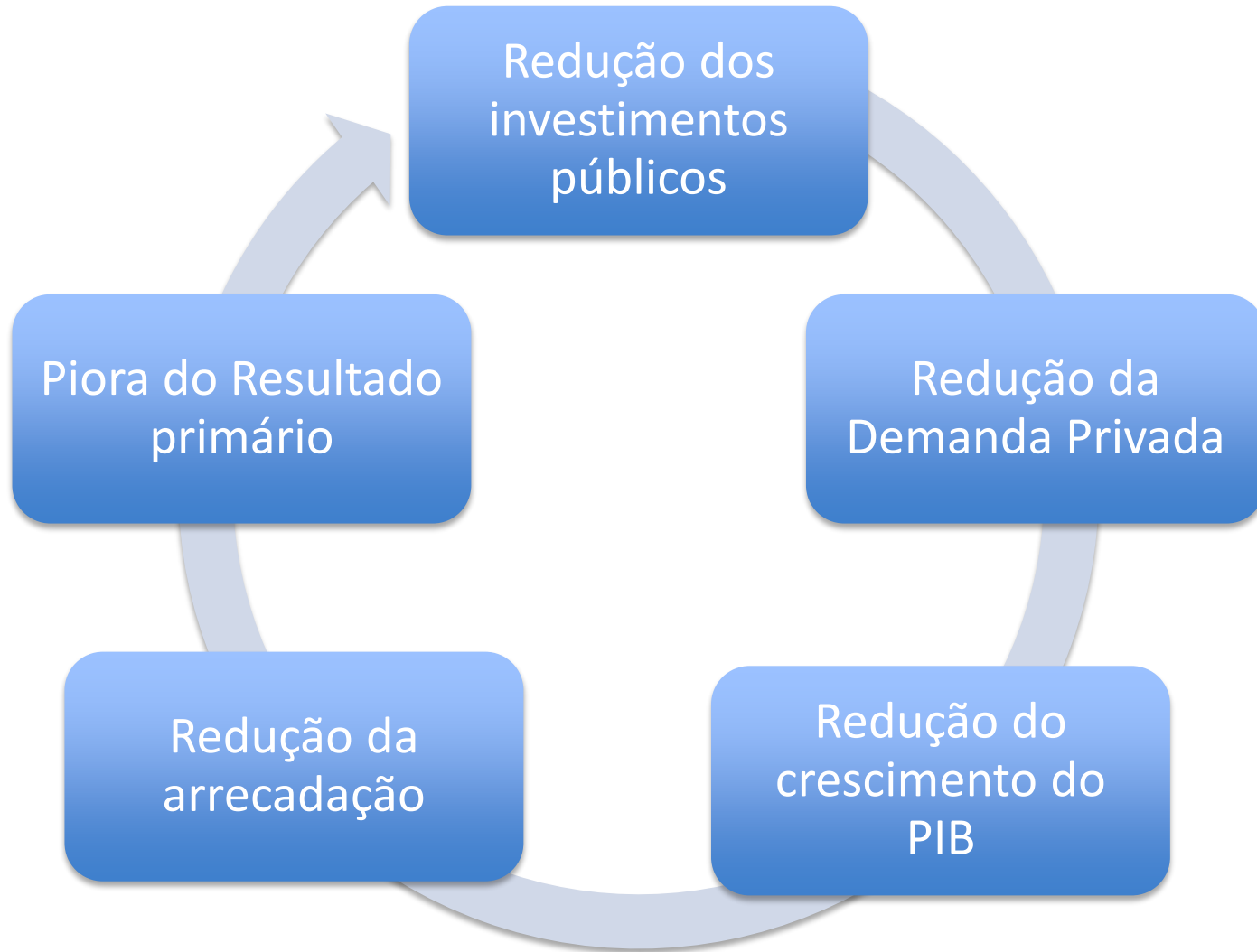


1999-2008 (pré-crise)

2009-2013 (pós-crise)

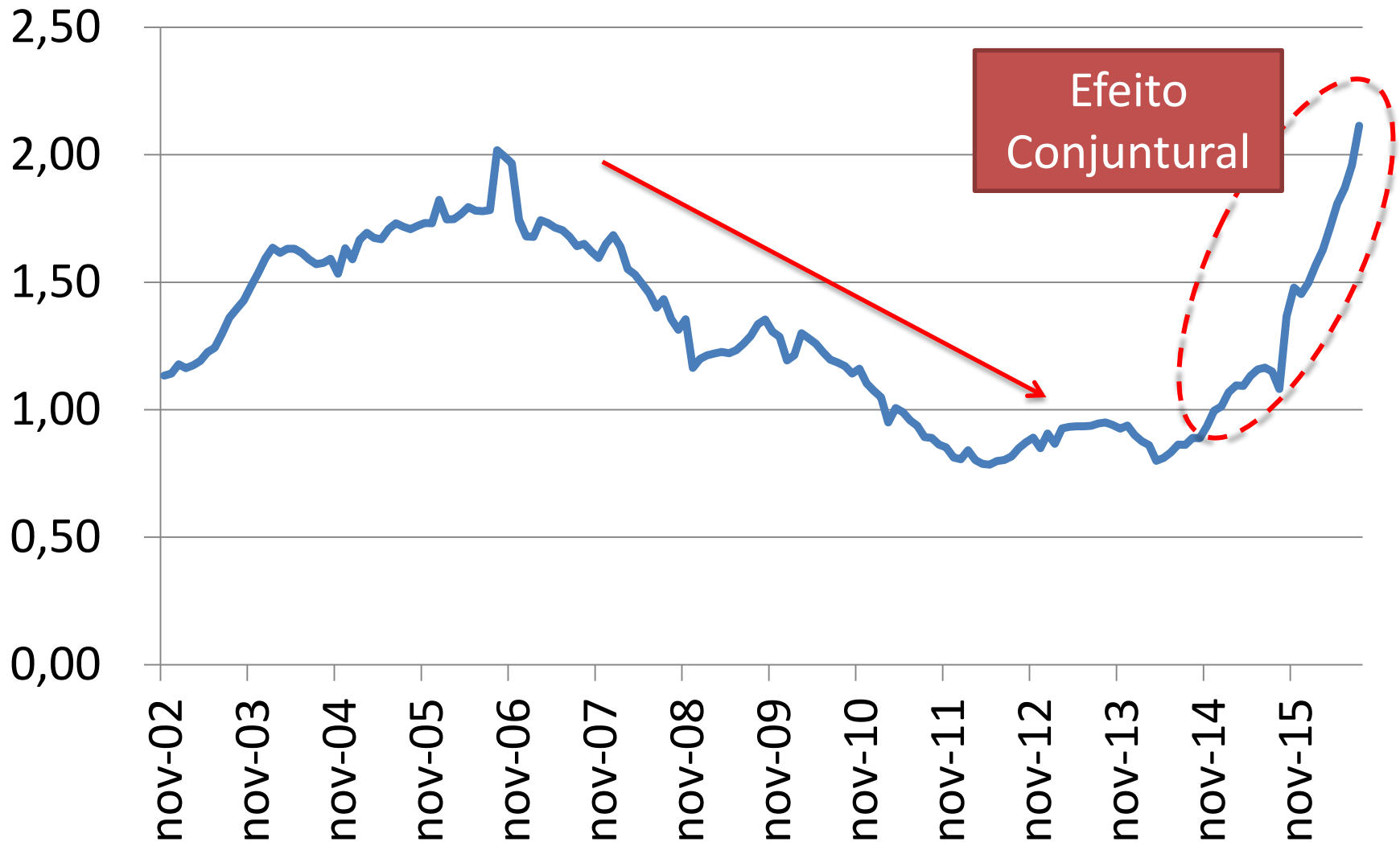
2014-2016* (instabilidade política)

Austeridade na crise leva a uma “corrida para fundo”, sem recuperação econômica e piora na arrecadação



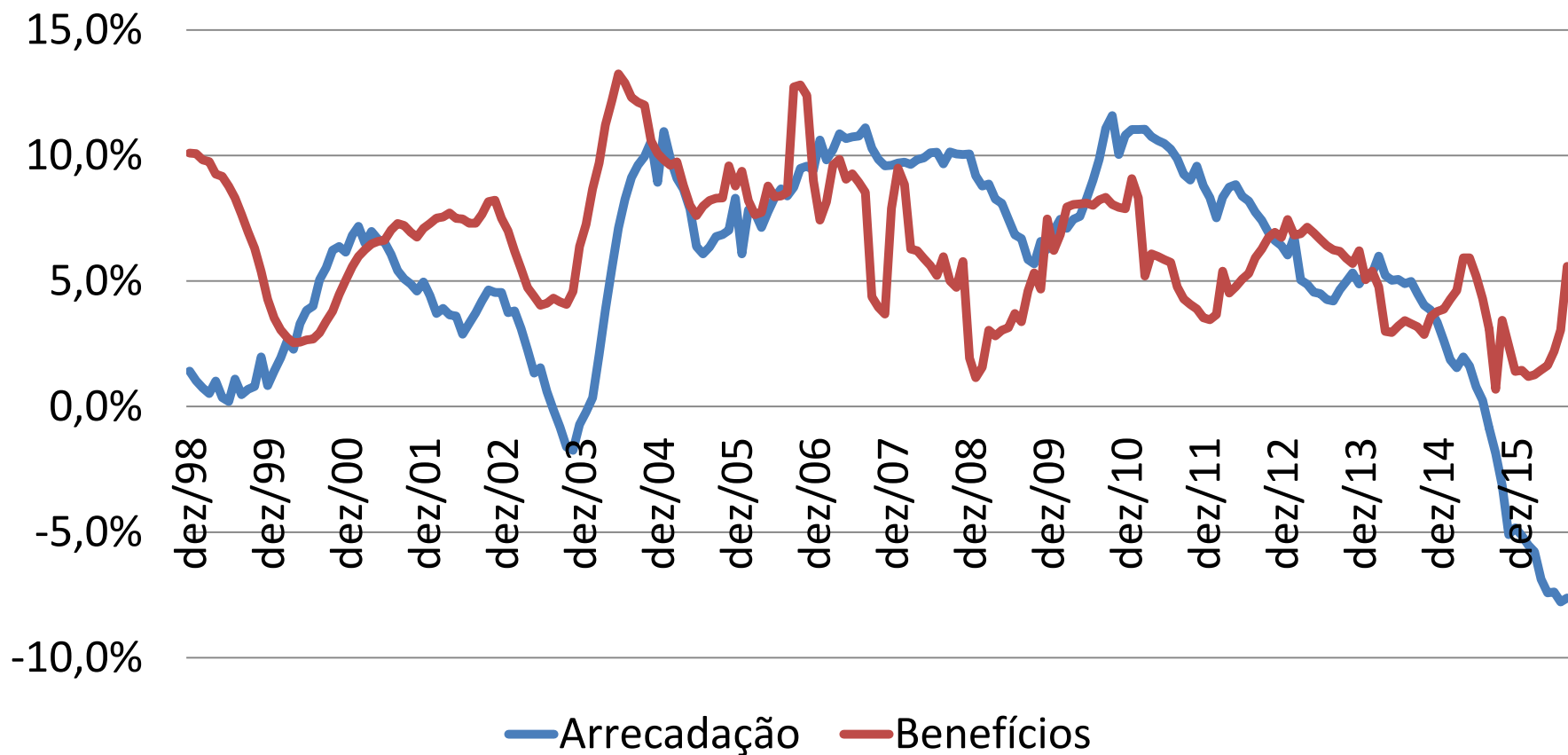
Déficit Previdência (% do PIB)

mesmo utilizando a medida do governo, percebe-se que o déficit atual é conjuntural



O resultado decorre da queda da arrecadação e não de um aumento do crescimento da despesa

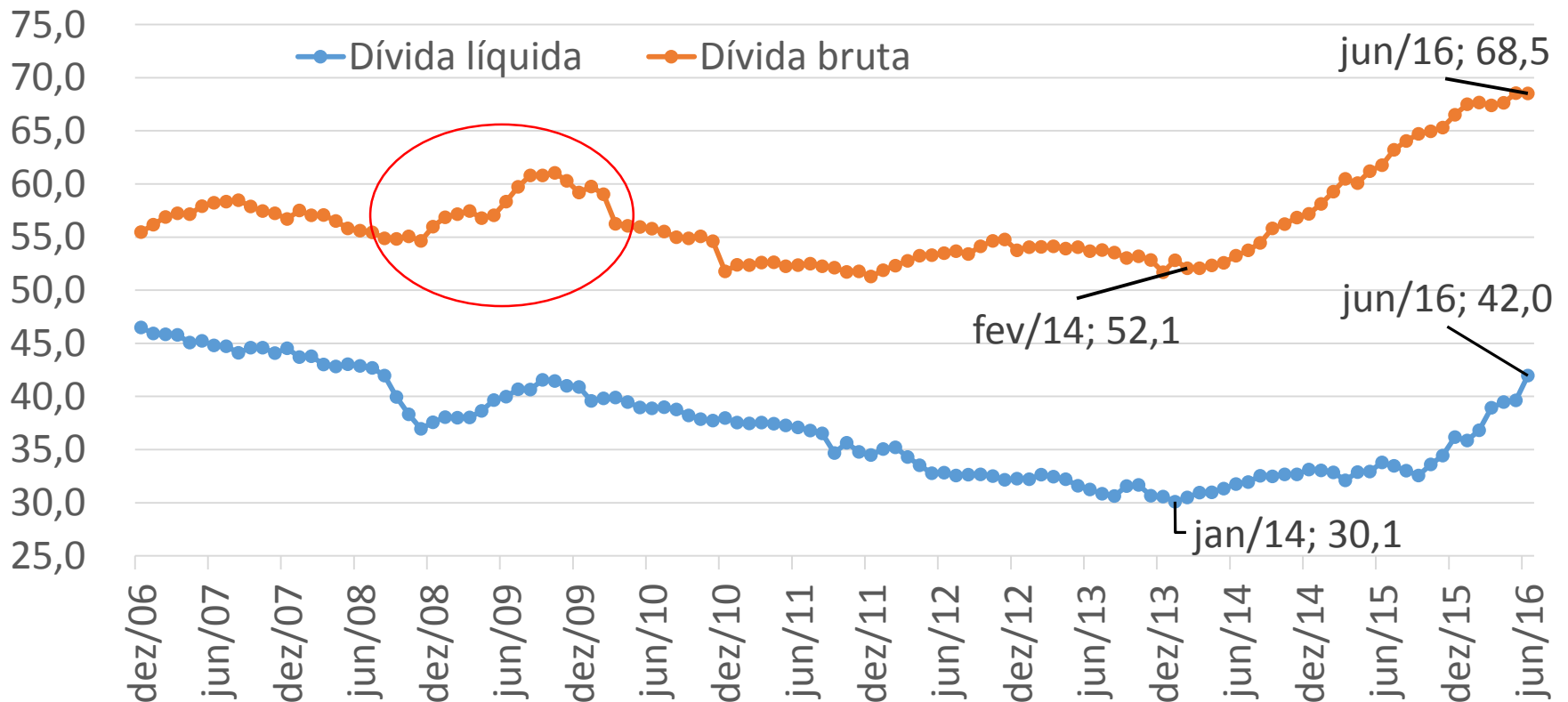
Taxa de crescimento real, acumulada em 12 meses
(var %)



A trajetória recente da dívida pública

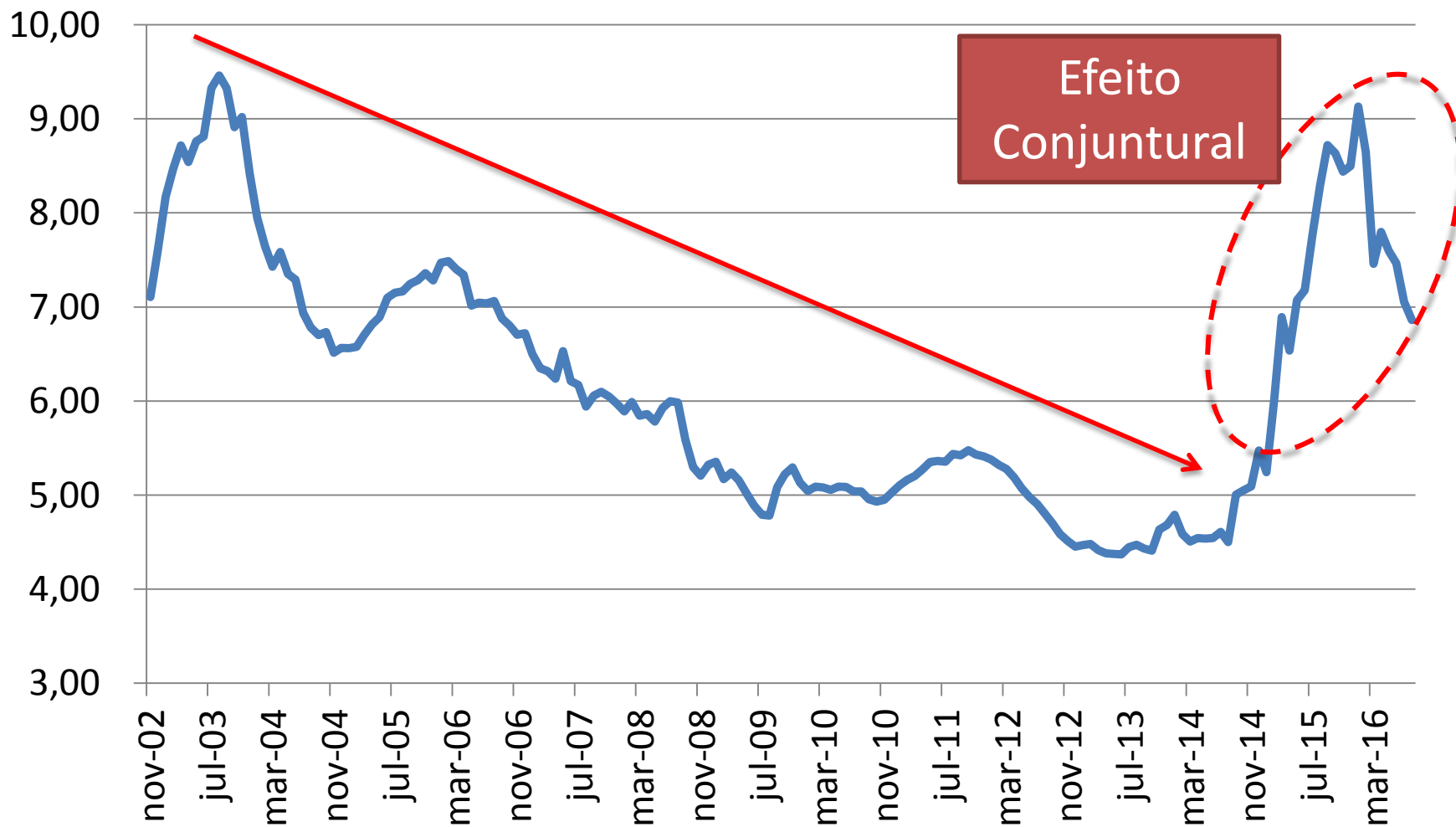
o aumento dívida bruta começou em meados de 2014

Dívida Líquida e Dívida Bruta (% do PIB)

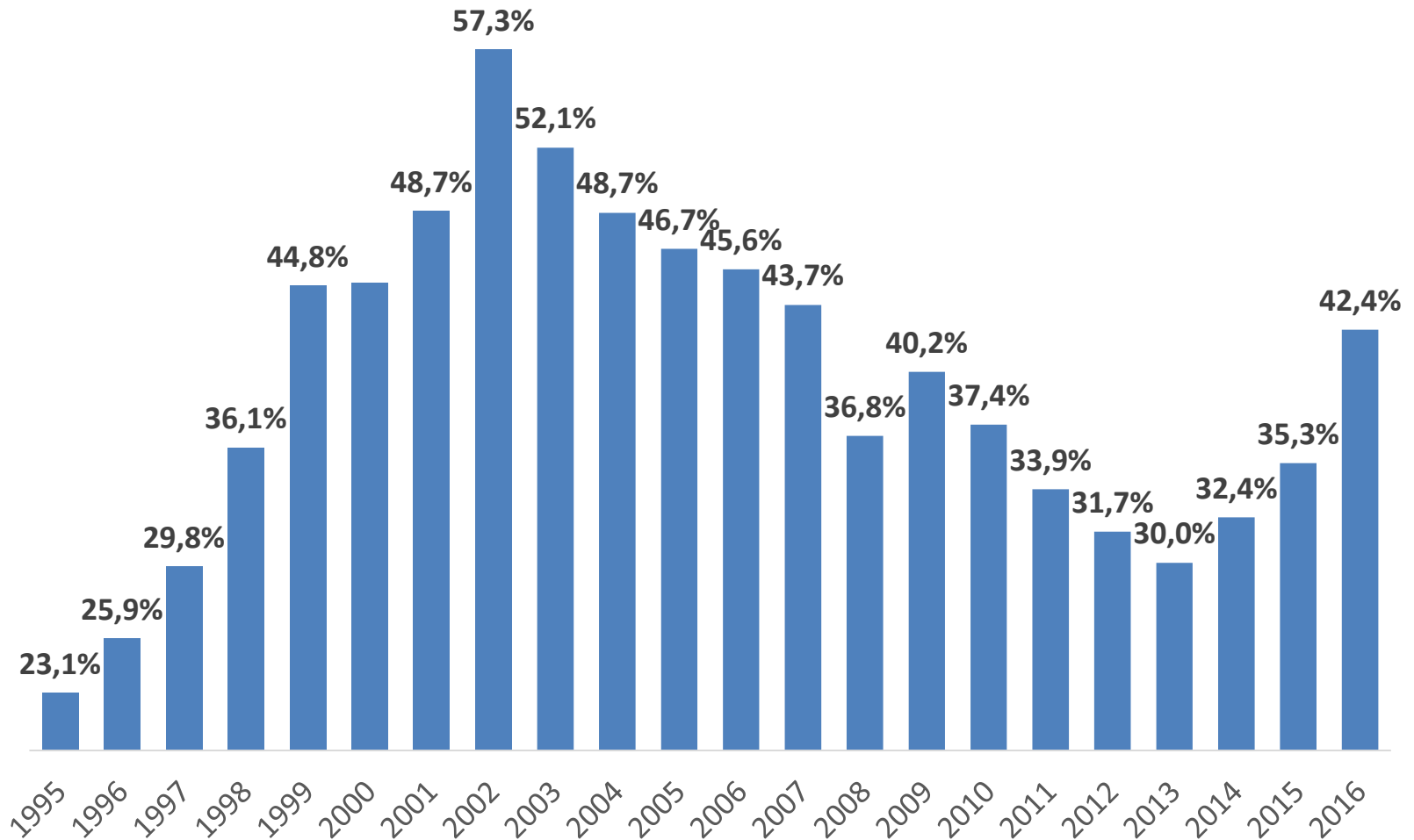


Fonte: BCB

Pagamento de Juros (% do PIB)

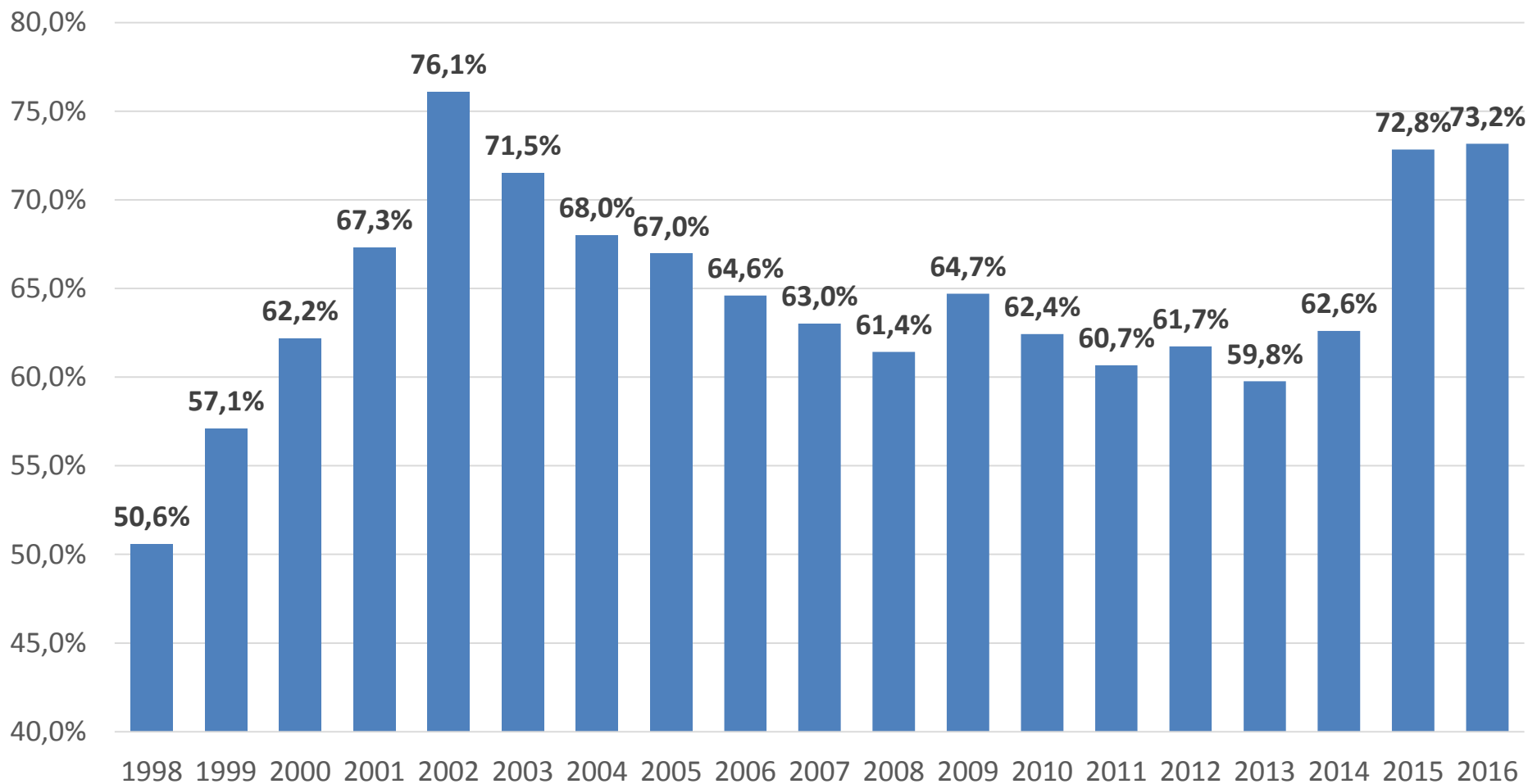


Dívida líquida do setor público consolidado (% PIB)*



Fonte: BCB (*sem estatais)

Dívida bruta do governo geral* (% PIB)



Fonte: BCB *metodologia antiga

Regra Fiscal: Experiência Internacional e Brasil

Princípios básicos das regras de 2ª geração – pós crise 2009

- **Sustentabilidade**: as regras devem estar inseridas num quadro de médio prazo
- **Reduzir a prociclicidade**: as regras devem mirar no primário ajustado ao ciclo e pelo preço das *commodities*
- **Fornecer flexibilidade**: devem incluir cláusulas de escape transparentes e o mandato para que o governo possa desenhar uma estratégia de retorno ao objetivo de médio prazo
- **Guiar o debate sobre política fiscal**: não deve colocar a política fiscal no piloto automático
- **Desencorajar tentativas de eludir as regras**: incluir mecanismos estritos de transparência e prestação de contas

Monitor Fiscal do FMI 2012 dedicou uma seção ao que chamou de “segunda geração” de regras fiscais que se caracterizam por maior comprometimento e flexibilidade em relação às flutuações econômicas.

Experiência internacional demonstra que raramente se constitucionaliza a regra fiscal

	Gasto	Receita	Resultado Fiscal	Dívida
Não Tem regra	50	84	20	21
Tem Regra	29	5	69	68
Constitucional	2	1	6	3
Não Constitucional	27	4	63	65
% Não Constitucional	93,1%	80,0%	91,3%	95,6%

Fonte: FMI – banco de dados com 89 países – dados para 2014

Cingapura e Georgia são os únicos “países” que tem alguma regra de gasto constitucional

Experiência internacional com regras de gasto

- Ao todo são 26 casos em que foram adotados algum tipo de limitante para o gasto:
 - Na imensa maioria dos casos foram adotados limites que permitem o crescimento real do gasto: regra é percentual de crescimento real ou um percentual do PIB.
 - A maioria dos países já tem um sistema de bem-estar desenvolvido e baixa desigualdade de renda
 - Apenas o Japão adotou uma regra semelhante à PEC 241 em que o gasto nominal não deve exceder o nível do ano anterior. Mas o Japão não apresenta crescimento populacional e atravessa um período de deflação.

PEC 55 (ex PEC 241) x Países que limitaram os gastos primários em termos reais

País	Finlândia	Holanda	Japão	Suécia	Brasil (PEC241)
População	Estabilizada	Estabilizada	Em declínio	Estabilizada	Em crescimento. Mais 21 milhões de brasileiros até 2036.
Abrangência e qualidade da proteção social e dos serviços públicos	Excelente	Excelente	Muito boa	Excelente	Comparativamente ruim, apesar dos avanços recentes.
Modo de implantação do Teto	Acordo Político	Acordo Político	Acordo Político	Acordo Político	Norma Constitucional
Sanções Previstas em Caso de Descumprimento	Nenhuma	Nenhuma	Nenhuma	Nenhuma	concursos públicos, salário de servidores e salário mínimo, etc
Prazo	4 anos, renováveis	4 anos, renováveis	Duração do Gabinete/ Compromisso Político	3 anos, renováveis	20 anos – 10 anos só pode mudar índice
Abrangência do Teto	75% do gasto do Governo Central	90% do gasto do Governo Central	Governo Central	Governo Central + Seguridade	União (100%)
Exceções	Gastos ciclo-dependentes são excluídos	Em 2009 e 2010 o Seguro Desemprego e outros benefícios foram excluídos	Entre 2009 e 2011, o teto foi abandonado	-----	Não Previsto
Despesas Financeiras	Excluídas	Incluídas até 2007	Excluídas	Excluídas	Excluídas

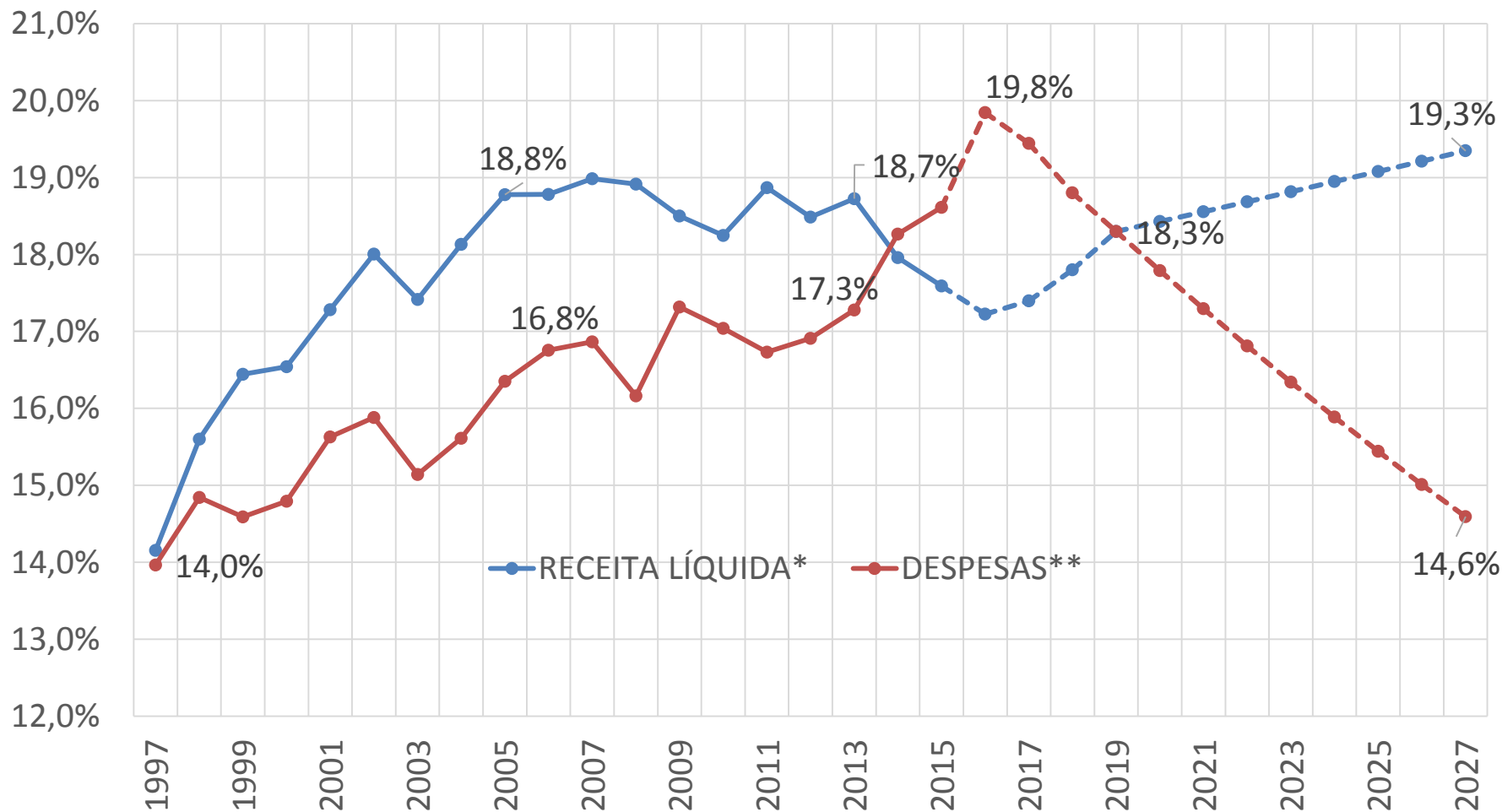
Alguns Efeitos da PEC 241

Efeitos Principais da PEC 241

- Não permite escolhas dentro do orçamento, pois levará a corte sucessivos a cada ano
- Provocará um acirramento do conflito dentro do orçamento
- O novo regime fiscal proposto pela PEC não é anticíclico é contracionista
- Impede que os ganhos do crescimento, se houver, sejam repartidos com a sociedade
- Reduz de forma significativa as políticas sociais
- Exigirá diversas outras reformas, das quais a revisão dos mínimos constitucionais de saúde e educação e a reforma da previdência são só o começo
- Impede que o governo haja em momentos de desaceleração econômica
- Pode não resolver o problema fiscal, pois não aborda os principais responsáveis pelo

Receita Líquida e Despesa Primária

Efeito da PEC 241 (% do PIB)



Fonte: STN. * Em 2016 a 2019 o valor refere-se ao apresentado pelo governo, demais anos, efeito da PEC, supondo elasticidade da receita 1,1 e crescimento real do PIB de 2,5%

Despesas Primárias do Governo Central em 2016 – Av. 4º Bimestre

Discriminação	2016		
	R\$ Milhões	% PIB	%Total
DESPESA TOTAL	1.241.022,9	19,8%	100,0%
Benefícios Previdenciários	507.875,7	8,1%	40,9%
Pessoal e Encargos Sociais	259.968,6	4,2%	20,9%
Outras Despesas Obrigatórias	208.799,4	3,3%	16,8%
Abono e Seguro Desemprego	59.866,1	1,0%	4,8%
Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	48.853,6	0,8%	3,9%
Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha	18.485,3	0,3%	1,5%
FUNDEB (Complemento União)	12.544,7	0,2%	1,0%
Lei Kandir (LC nº 87/96 e 102/00)	5.867,8	0,1%	0,5%
Subsídios, Subvenções e Proagro	30.284,4	0,5%	2,4%
Demais	32.897,5	0,8%	2,7%
Despesas Discricionárias	252.456,4	4,0%	20,3%
Discricionárias Executivo	240.283,6	3,8%	19,4%
PAC	33.962,1	0,5%	2,7%
Demais	206.321,4	3,3%	16,6%
Min. da Saúde	87.695,9	1,4%	7,1%
Min. do Des. Social	30.348,0	0,5%	2,4%
Min. da Educação	30.540,8	0,5%	2,5%
Demais	57.736,6	0,9%	4,7%
Demais Poderes	12.172,8	0,2%	1,0%

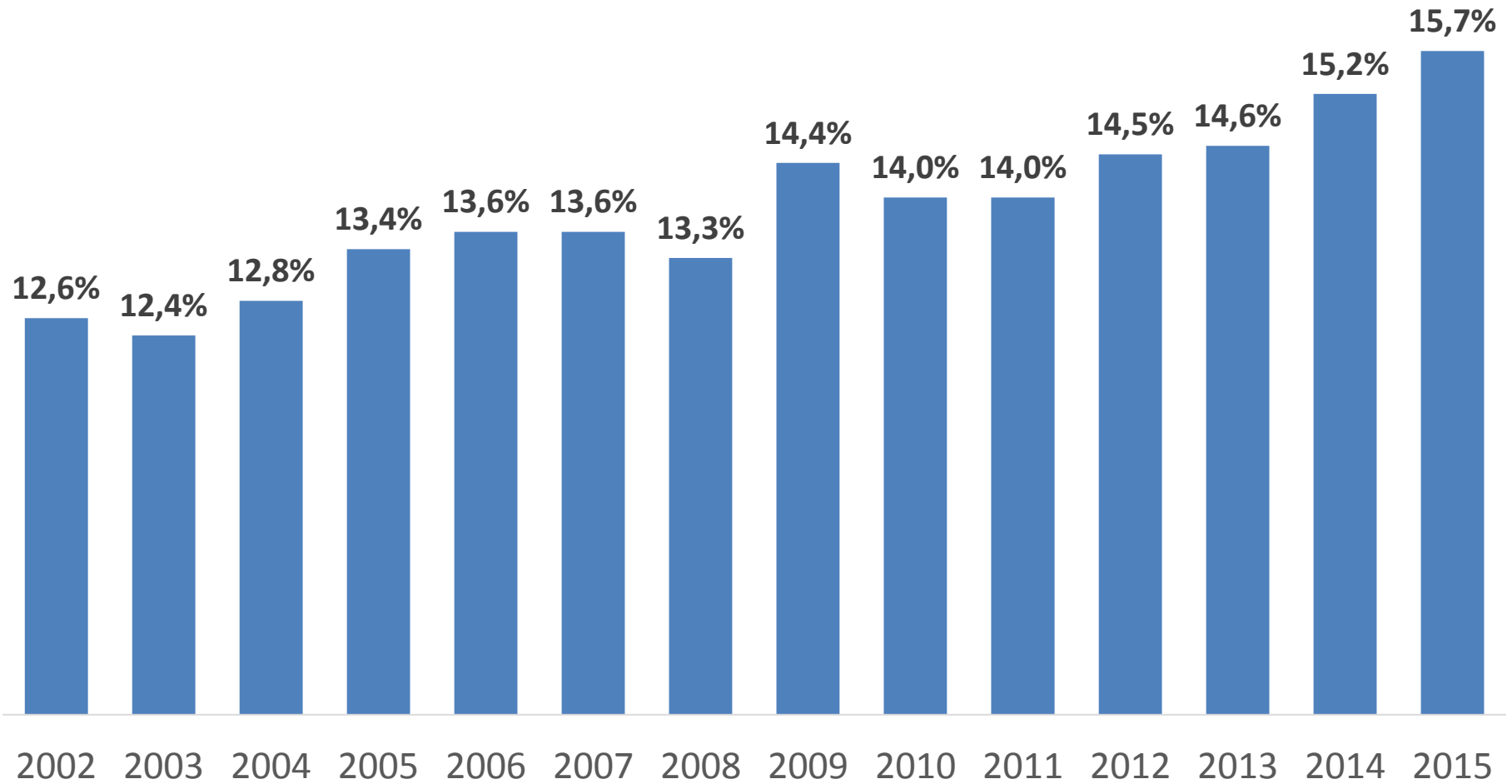
Despesas Primárias do Governo Central

evolução entre 1997 a 2016

Discriminação	Variação p.p. do PIB				
	1997-2002	2002-2003	2003-2014	2014-2016	1997-2016
DESPESA TOTAL	1,9	-0,7	3,1	1,6	5,9
Benefícios Previdenciários	1,0	0,3	0,7	1,2	3,2
Pessoal e Encargos Sociais	0,4	-0,3	-0,7	0,2	-0,3
Outras Despesas Obrigatórias	0,0	0,4	1,4	0,6	2,4
Abono e Seguro Desemprego	0,0	0,0	0,5	0,0	0,5
Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	0,0	0,3	0,4	0,1	0,8
Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha	0,0	0,0	0,3	0,0	0,3
FUNDEB (Complemento União)	0,0	0,0	0,2	0,0	0,2
Subsídios, Subvenções e Proagro	-0,1	0,2	-0,2	0,4	0,3
Demais	0,1	0,0	0,5	0,1	0,7
Despesas Discricionárias	0,6	-1,1	1,7	-0,7	0,5
Discricionárias Executivo	0,6	-1,1	1,5	-0,7	0,3
PAC			1,0	-0,5	0,5
Demais			0,5	-0,2	-0,3
Discricionárias Demais Poderes	0,0	0,0	0,2	0,0	0,2

Fonte: STN

Evolução dos Gastos Sociais no Brasil (% do PIB)



Fonte: STN

Despesa Anual de Pessoal e Seguridade Social da União de 2015

Órgãos Superiores da União	R\$ milhões correntes	% do Total
Ministério da Defesa	61.566,1	24,0%
Ministério da Educação	46.438,7	18,1%
JUDICIÁRIO	34.722,9	13,5%
Ministério da Fazenda*	18.508,6	7,2%
Ministério da Saúde	17.570,4	6,9%
Ministério da Previdência Social**	11.106,6	4,3%
LEGISLATIVO	8.949,5	3,5%
Demais***	57.593,8	22,5%

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal – MPOG *exclui FCDF, **Extinto, *** inclui FCDF.

	R\$ milhões correntes	% do Total
Ativos	152.225,2	59,4%
Aposentados + Pensionistas	104.231,4	40,6%
Total	256.456,6	

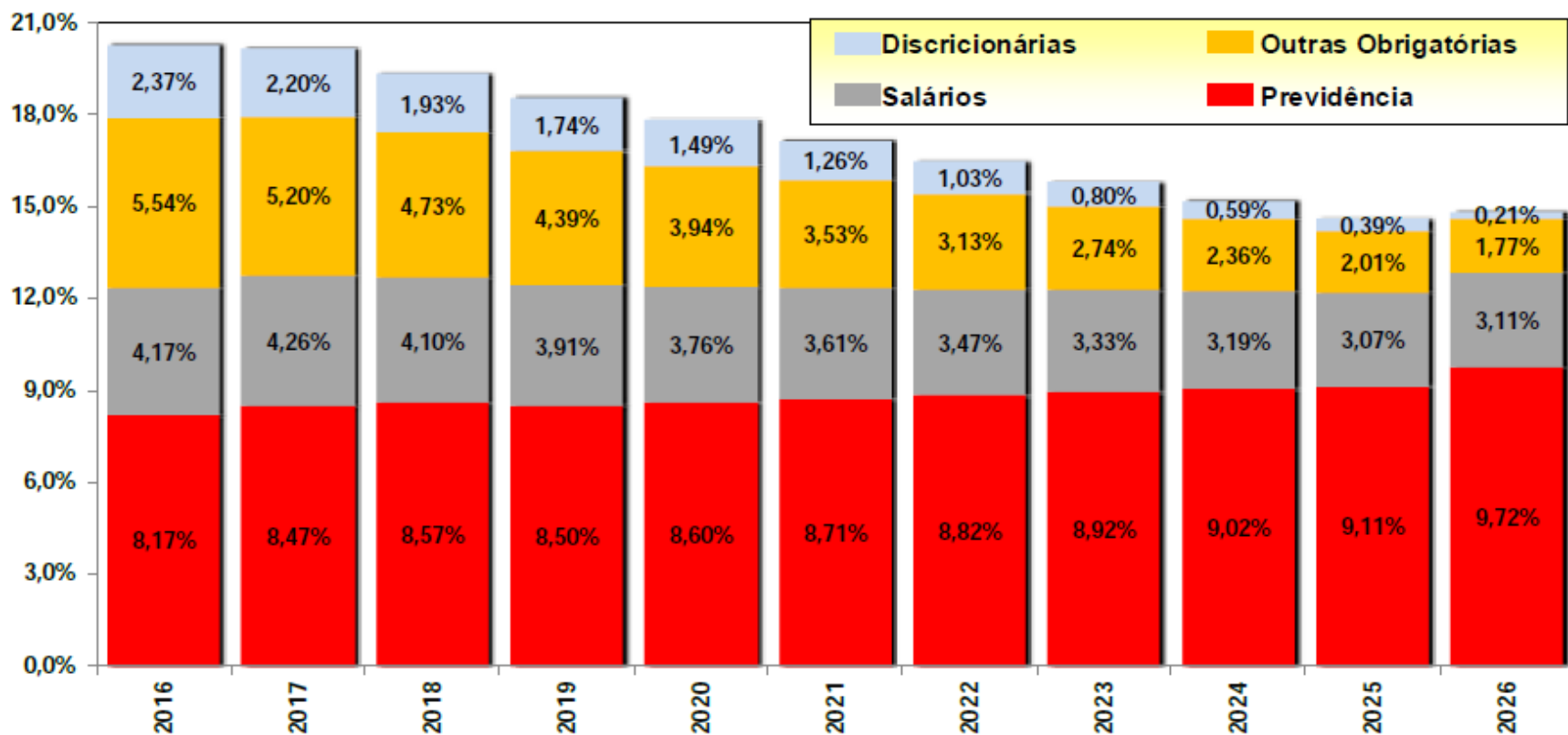
Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal

A PEC 241 é só o primeiro passo para uma série de Reformas Adicionais

- Redução dos **gastos de Saúde e Educação** em relação aos atuais mínimos constitucionais
- Evitar novos aumentos reais do **salário mínimo**;
- Reforma na **previdência** com impactos imediatos
- Reforma dos Benefícios de Prestação Continuada (**BPC**)
- Redução do número de famílias contempladas com o **Bolsa Família**
- Reforma do **Abono Salarial** e do **Seguro Desemprego**;
- Redução dos **Subsídios Agrícolas e Industriais**
- Redução dos **Investimentos Públicos**
- Revisão de diversas leis e atos normativos de **repasse a estados e municípios**
- Redução das **políticas finalísticas de todos os demais ministérios**
- **Servidores públicos**: fim da reposição da inflação nos salários e de novos concursos

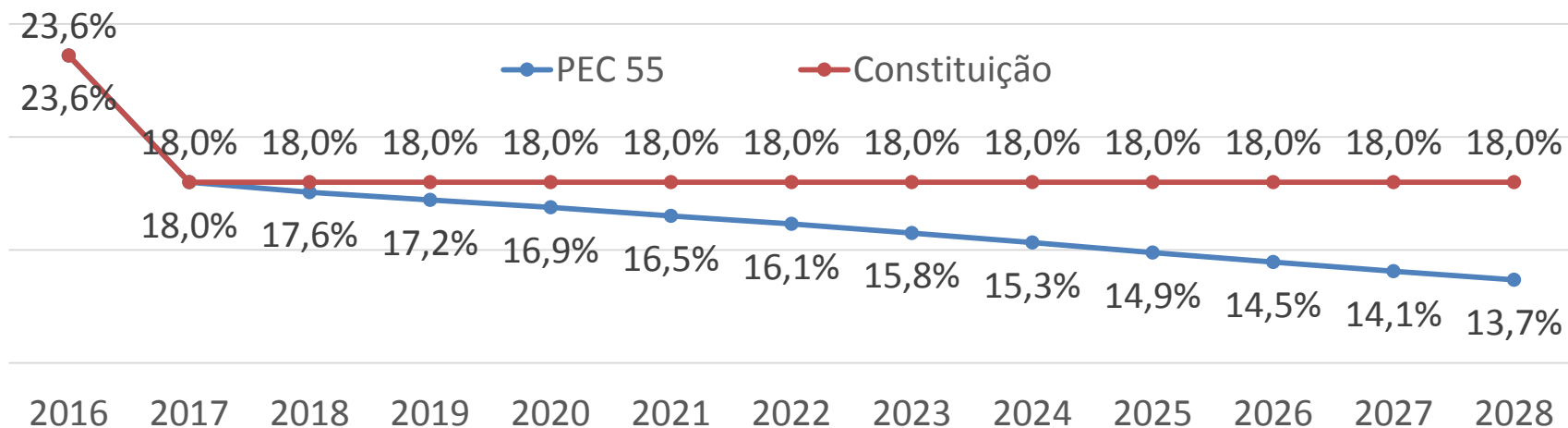
A PEC 241 é só o primeiro passo para uma série de Reformas Adicionais

Simulação da Despesa como proporção do PIB* – classe de dispêndio

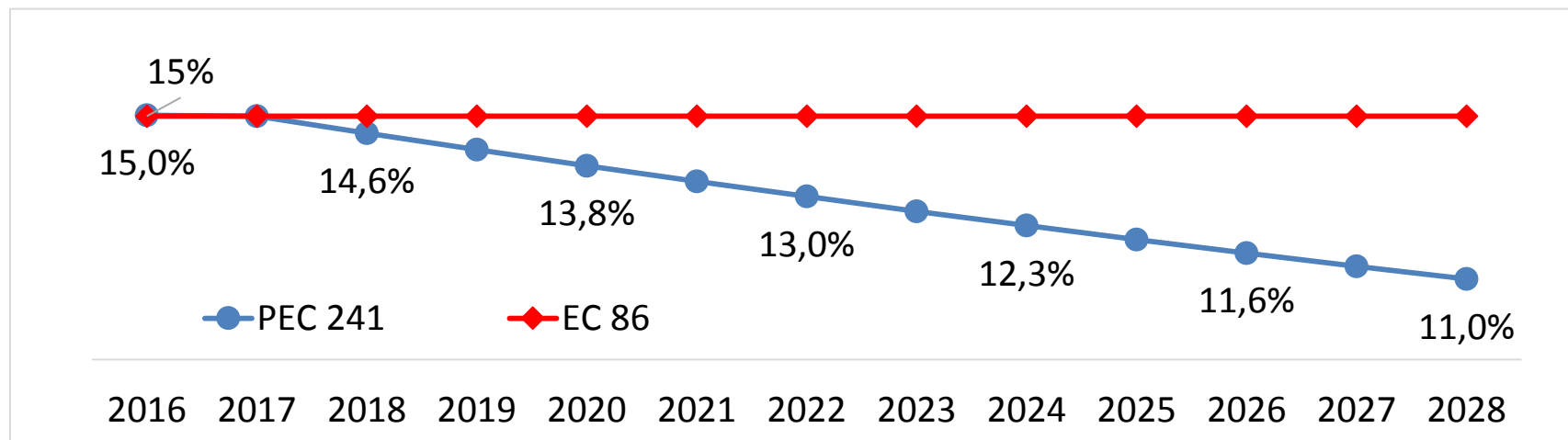


Fonte: Tesouro Nacional Elaboração: BRADESCO (*) considerou-se PIB crescendo 3% real ao ano a partir de 2018.

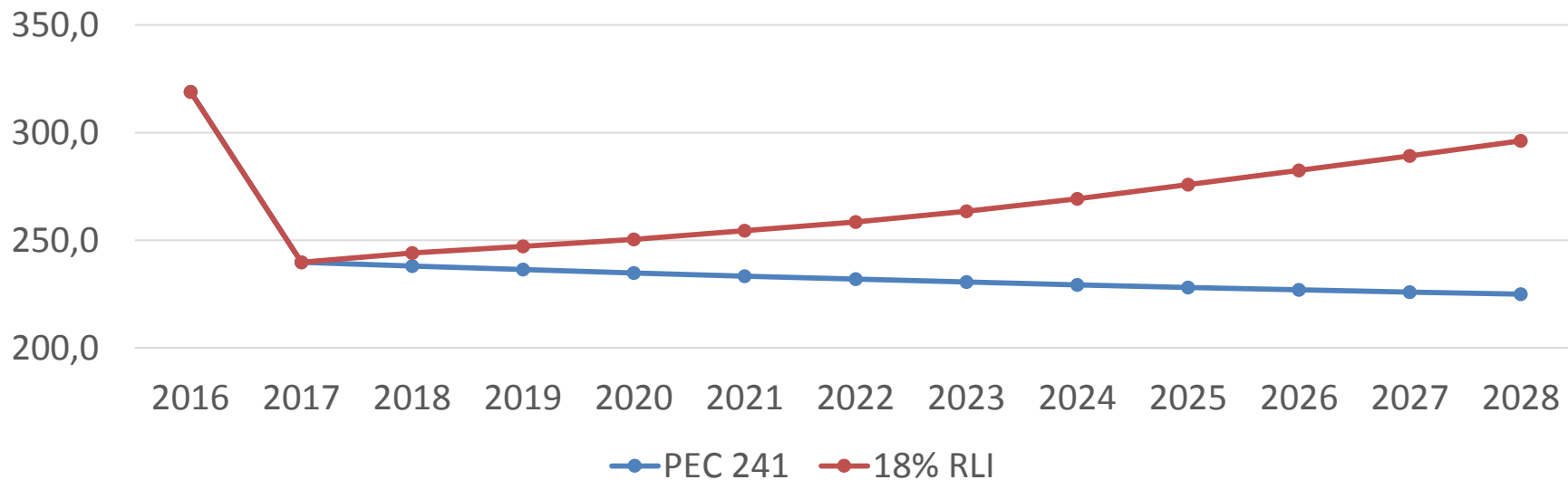
Investimento mínimo em Educação (% RLI)



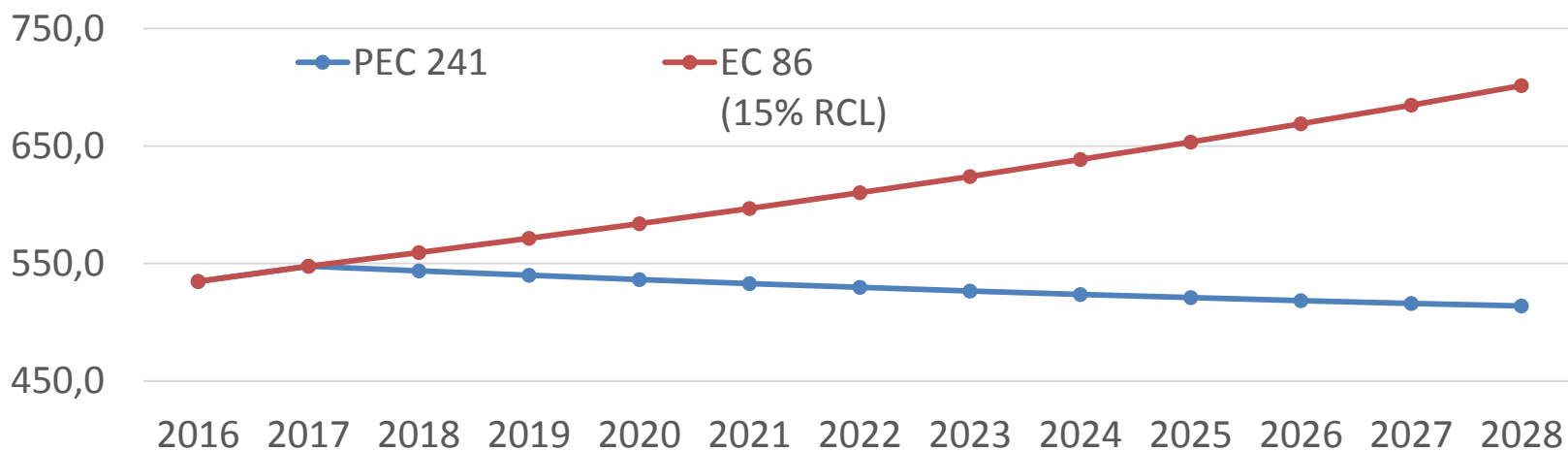
Investimento mínimo em saúde (% RCL)



Investimento mínimo em Educação per capita



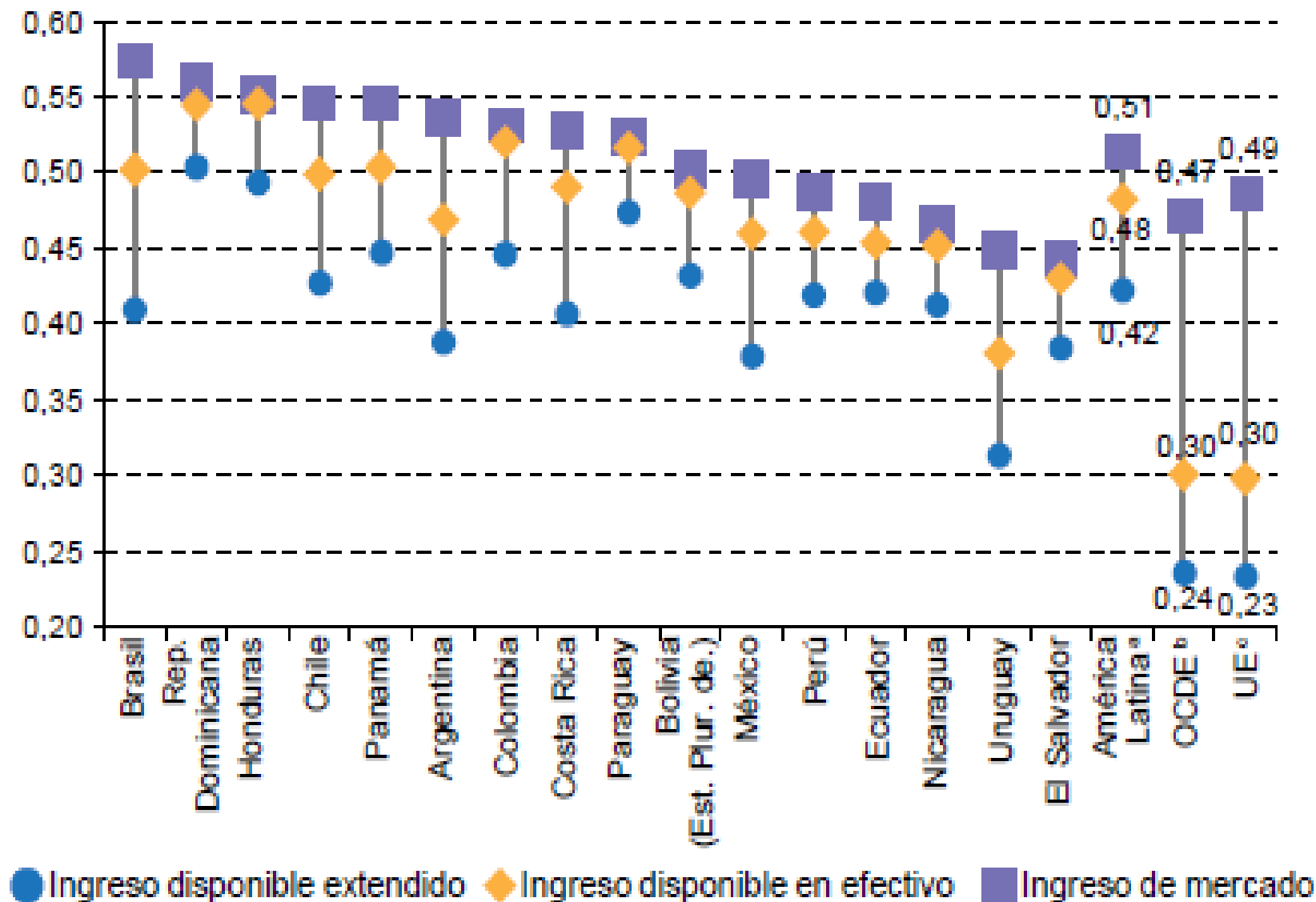
Investimento mínimo em saúde per capita



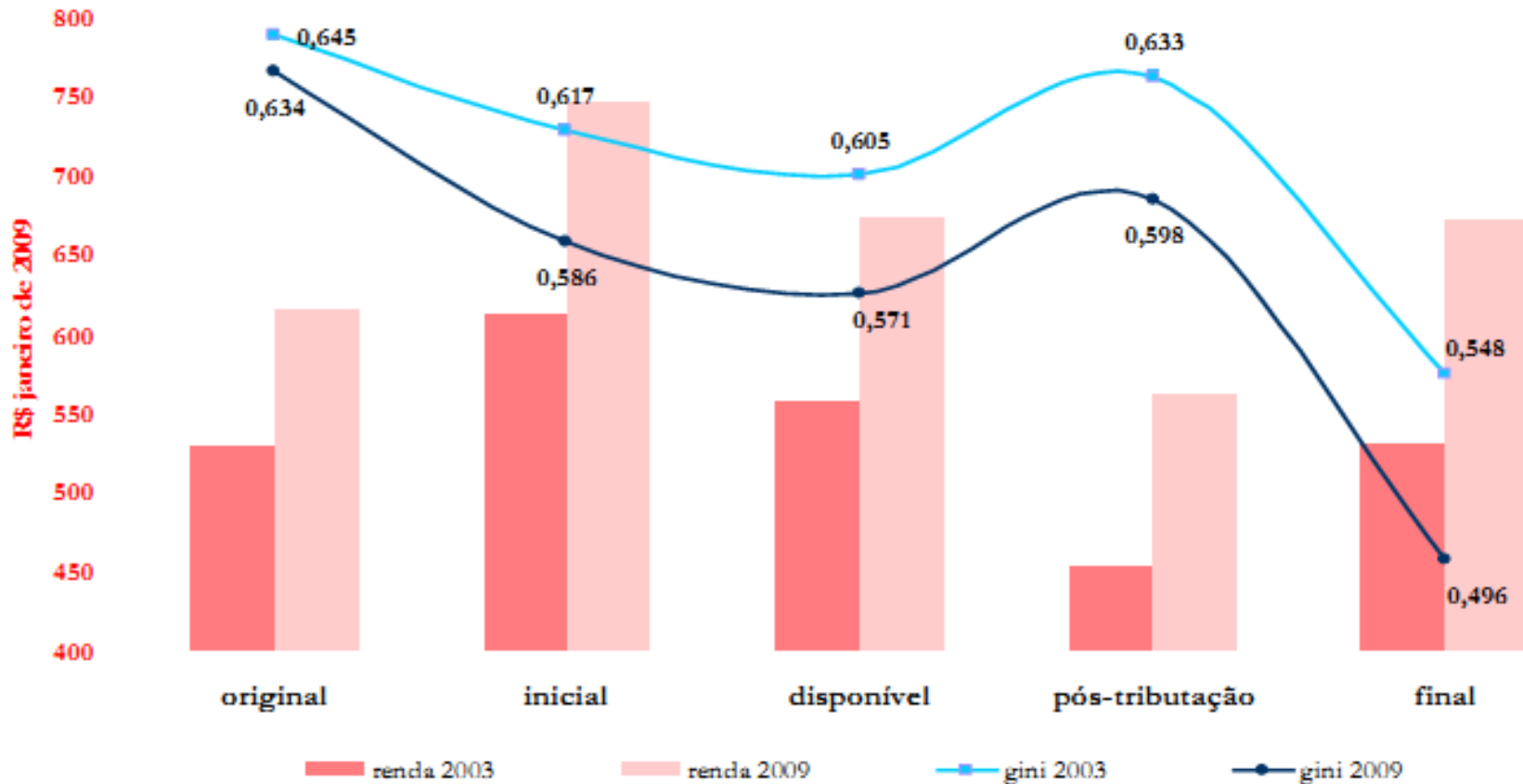
Alguns dados sobre a capacidade de distribuir renda pela política fiscal

América Latina (16 países), OCDE e UE:

Coeficiente de Gini da renda de mercado e a renda disponível



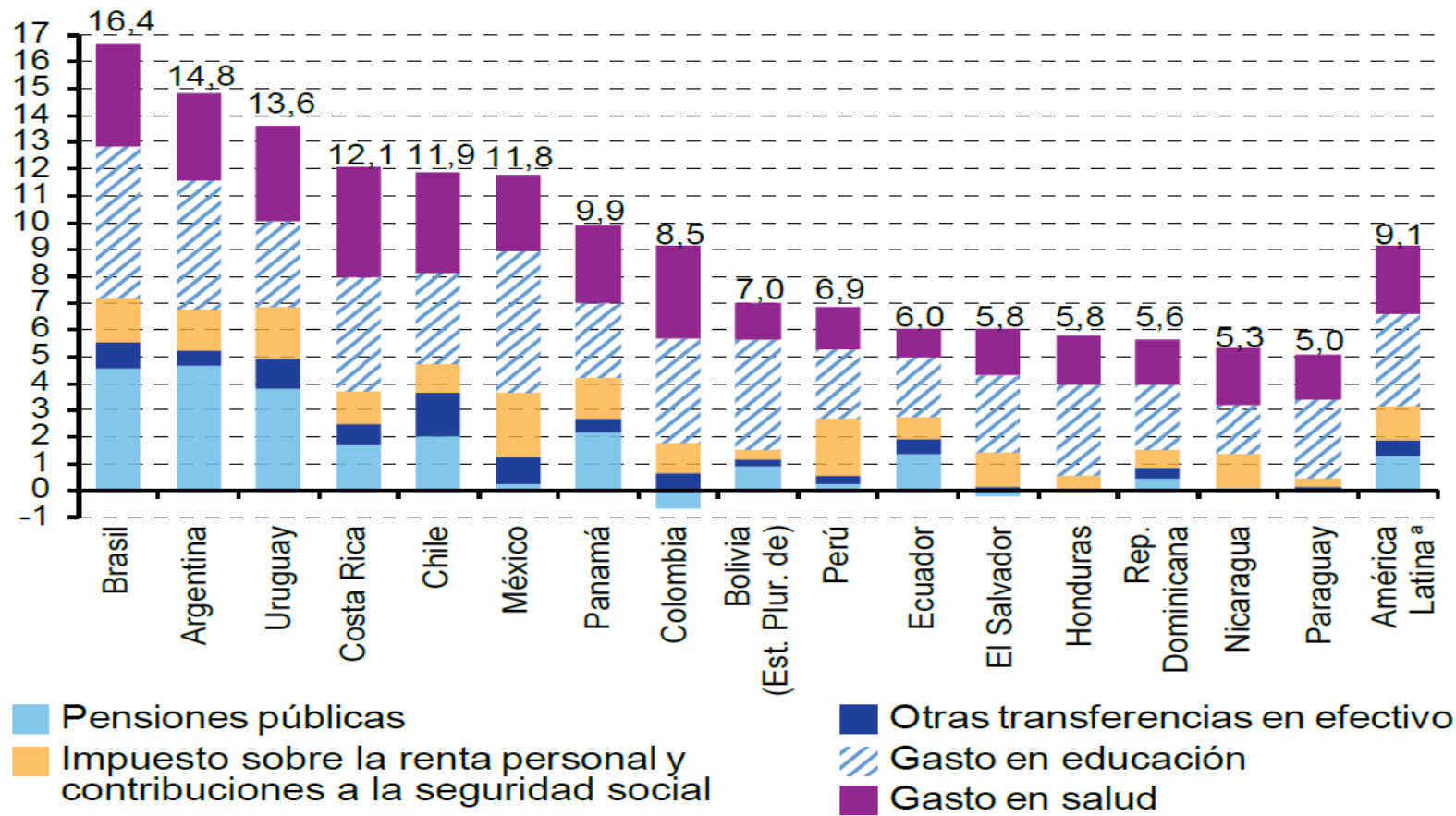
Papel redistributivo da política fiscal: tributação e gasto social



Fonte: IBGE/POF – Silveira, F. G. “Equidade Fiscal: impactos distributivos da tributação e dos gastos sociais”

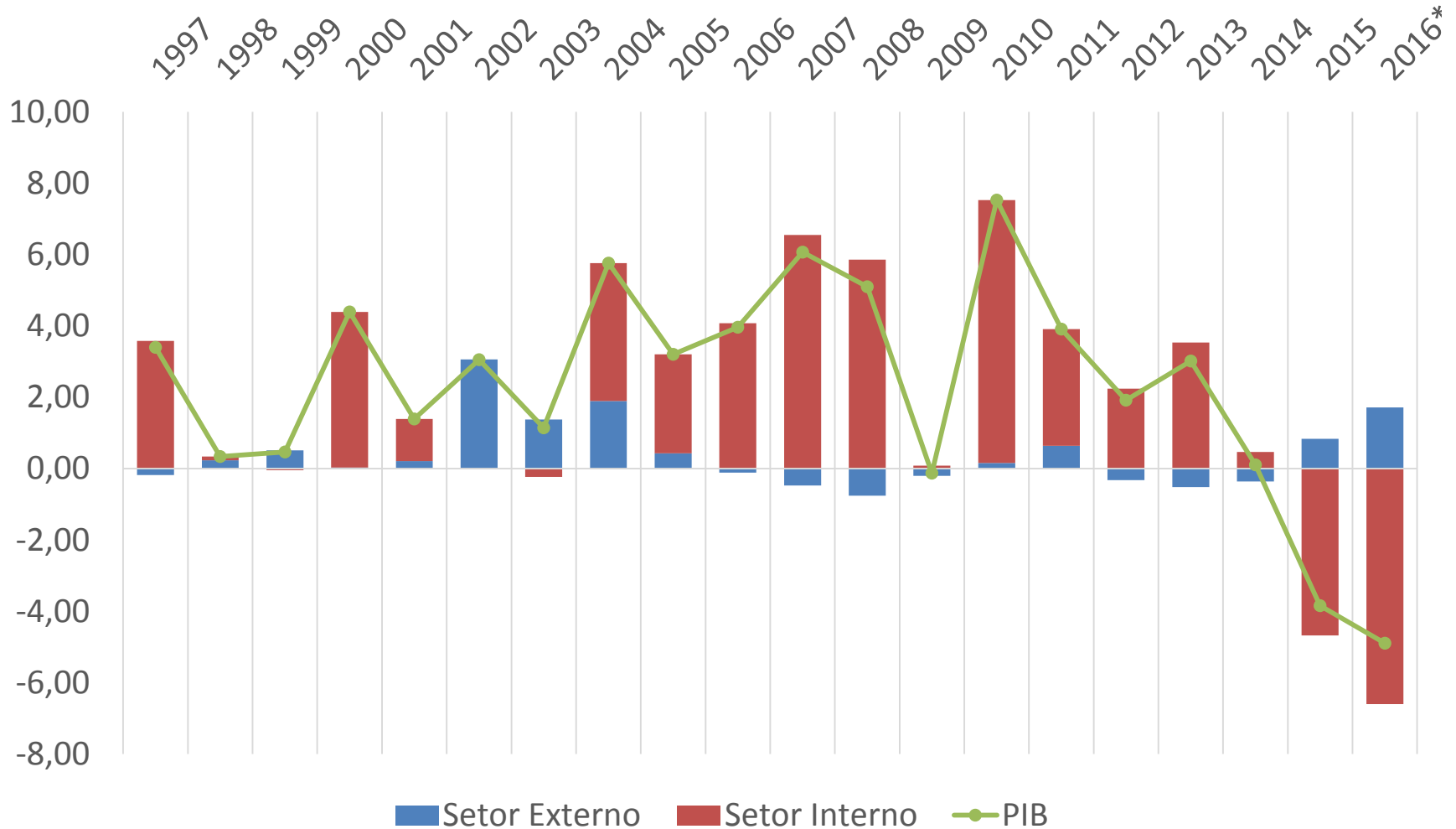
América Latina (16 países): redução da desigualdade por instrumentos da política fiscal, em 2011

(Em pontos percentuais do coeficiente de Gini)



Alguns dados sobre a capacidade de estimular o crescimento pela política fiscal

Crescimento do PIB: Setor Externo x Interno

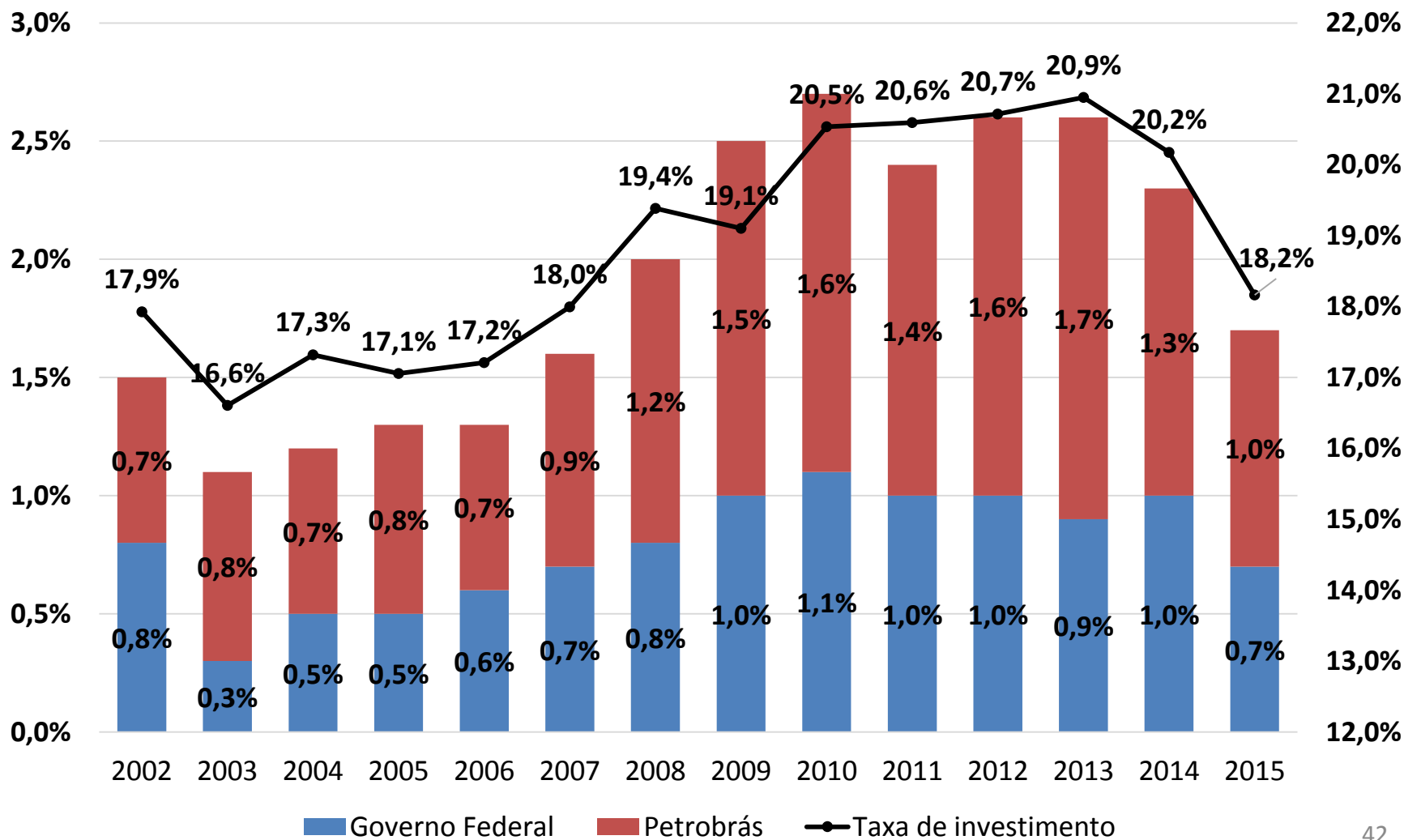


Fonte IBGE * crescimento acumulado em 4 trimestres até 2T de 2016

CROWDING IN

INVESTIMENTO PÚBLICO E PRIVADO (% PIB)

Investimentos (% PIB)



Utilização da capacidade instalada x Expectativas Indústria de transformação (%)

