



A PEC 241/2016 e o Novo Regime Fiscal

Marcos Mendes
Assessor Especial do Ministro da Fazenda

16 de agosto de 2016



MINISTÉRIO DA
FAZENDA



BRASIL
GOVERNO FEDERAL

The image is the official logo of the Brazilian government, featuring a blue globe with white stars and a yellow ribbon around the middle with the text "REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL". The word "BRASIL" is written in large, bold, blue letters at the bottom, with "GOVERNO FEDERAL" in smaller letters below it.

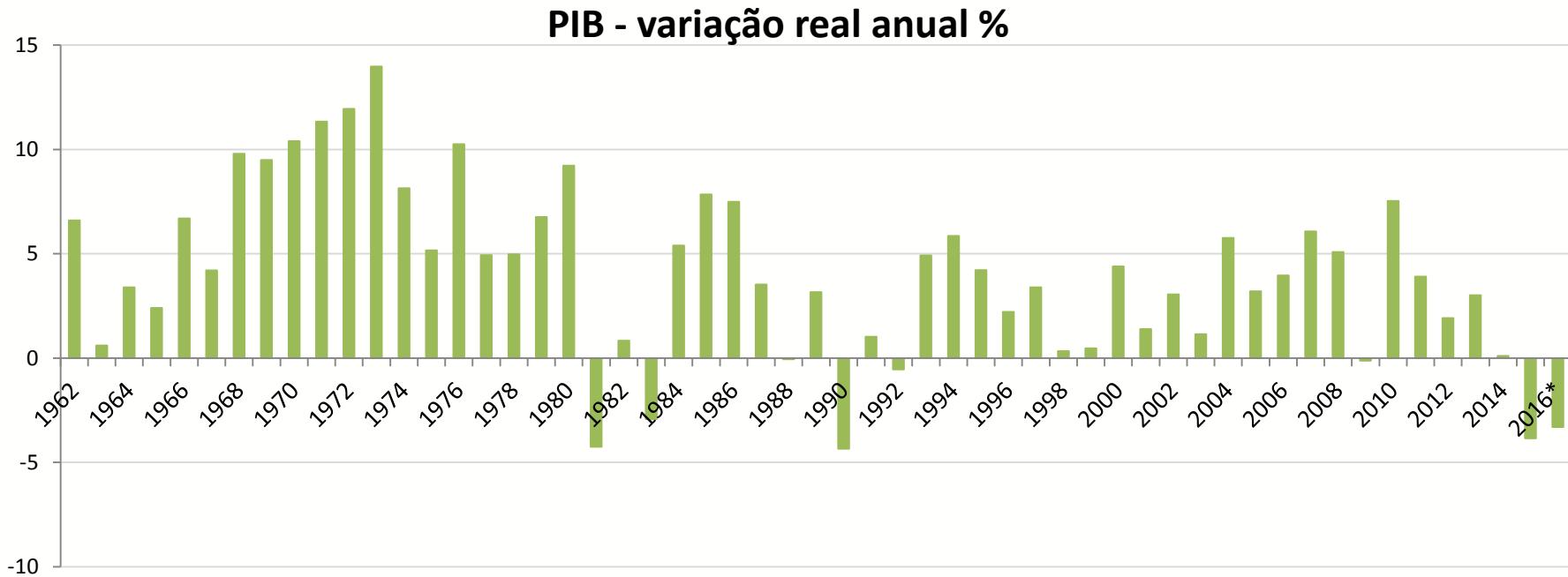
O Novo Regime Fiscal

- Expansão dos gastos da União nos próximos 20 anos não pode ser superior à inflação
- Limite individual para: Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública
- Isenção para transferências intergovernamentais, Fundeb e despesas inesperadas ou de caráter eventual
- Limite mínimo de saúde e educação passa a ser corrigido pela inflação (proteção a estes setores)
- Não há punição ou paralisação dos programas: descumprimento dispara medidas automáticas de controle de despesas no ano seguinte

A Crise Econômica

- O Brasil está em uma crise econômica sem precedentes.
- Solucionar a crise e voltar a crescer é a mais importante **POLÍTICA SOCIAL** que precisamos colocar em prática para recuperar emprego e renda.
- Sem crescimento econômico, a pobreza e a desigualdade vão aumentar e as pessoas não vão melhorar de vida de forma definitiva. Não vão passar para um patamar de bem estar mais alto. O Brasil não será um país desenvolvido e justo.

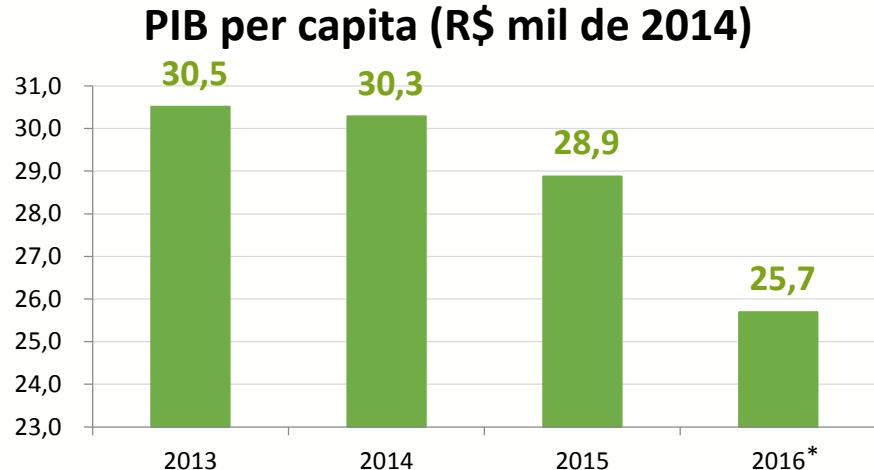
A maior recessão brasileira dos séculos XX e XXI



1929-33	-5,3
1980-83	-6,3
1989-92	-3,4
2013-16	-6,8

Fonte: IBGE

Queda de 16% no PIB *per capita*, desemprego e inflação dobraram

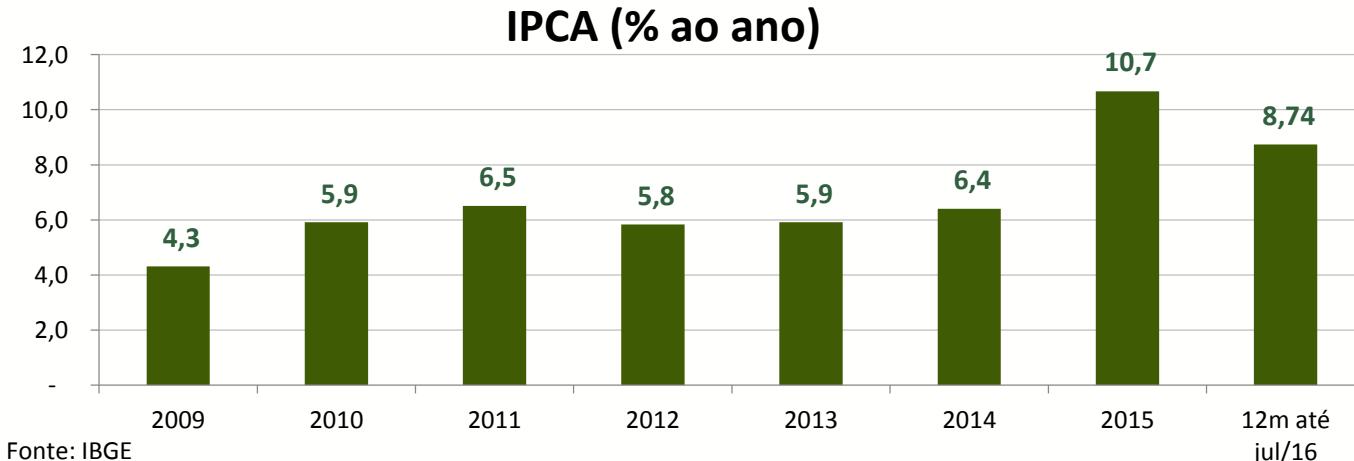


Fonte: LCA-Consultoria

*Estimado

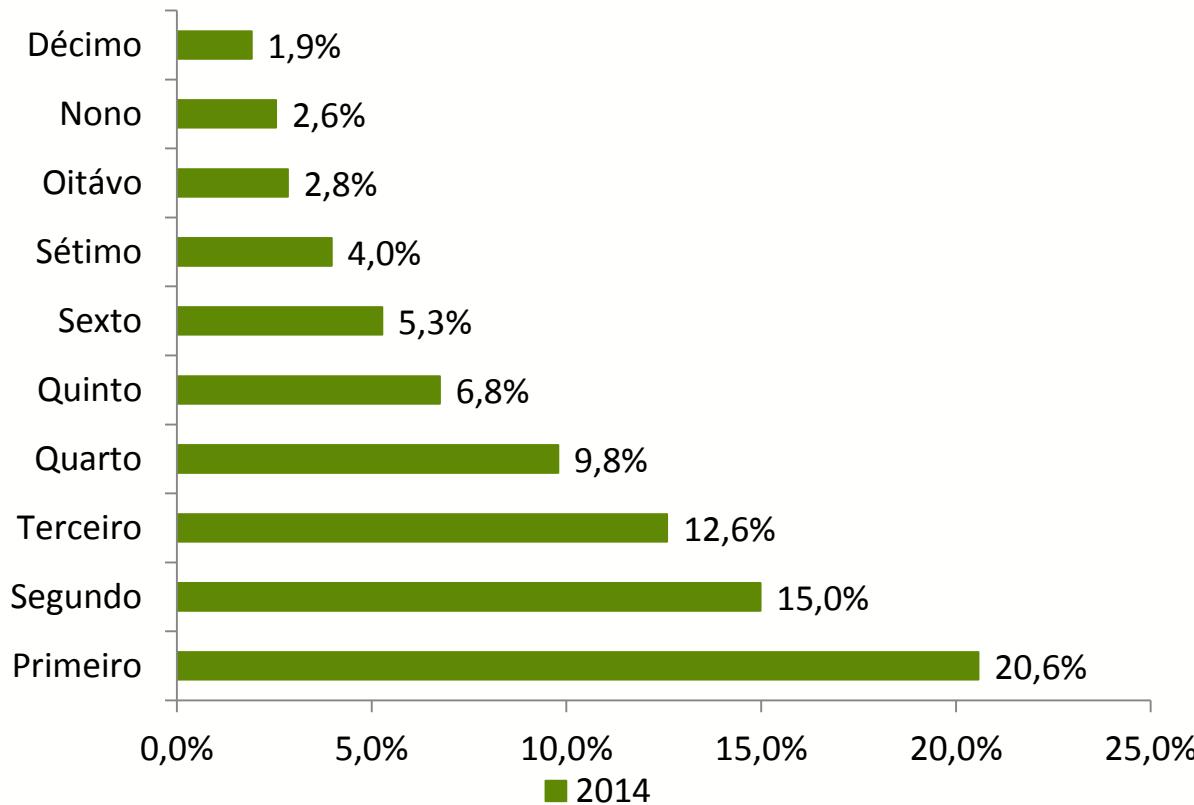


Fonte: PNAD/IBGE



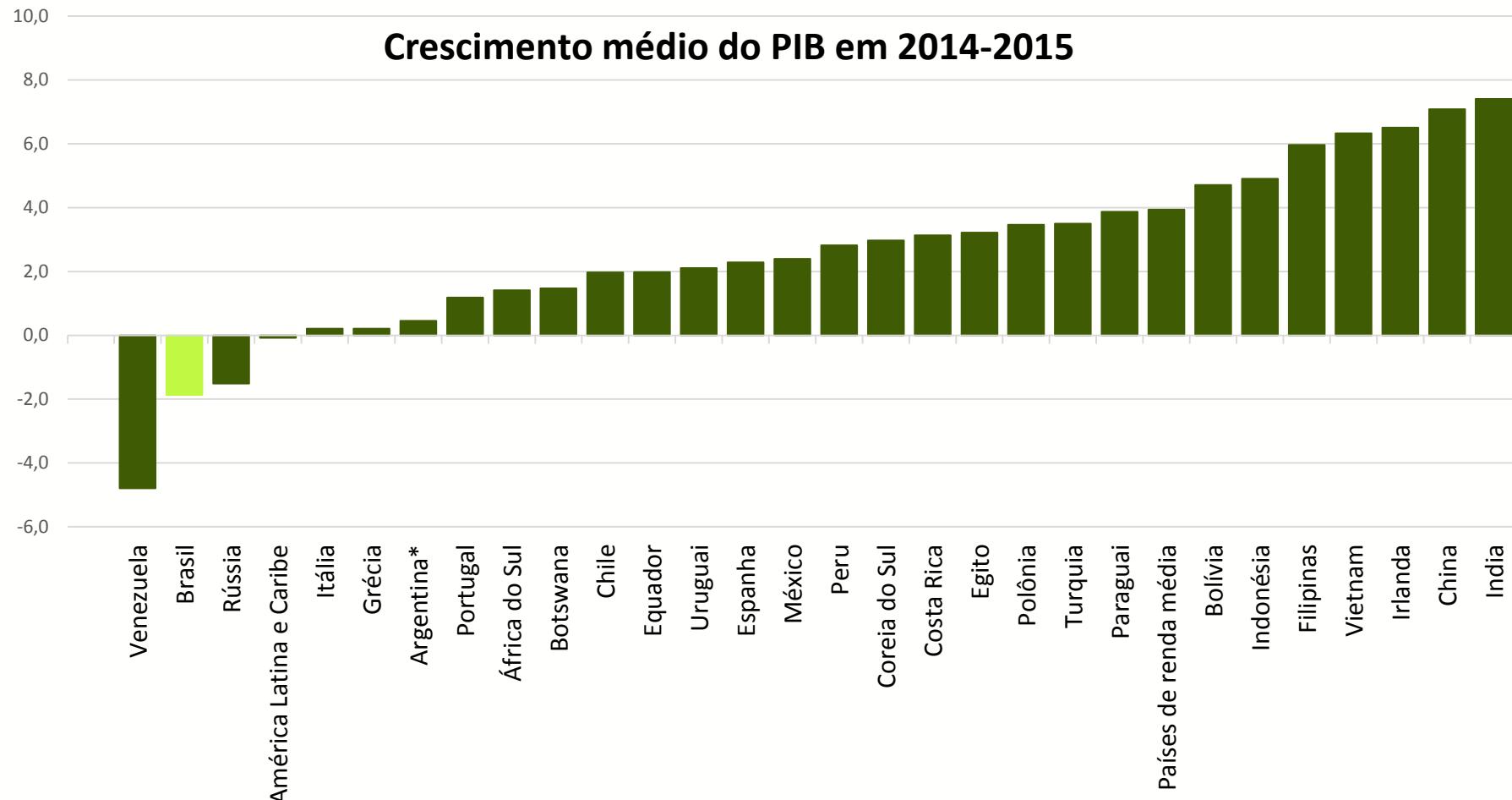
Fonte: IBGE

Os pobres são os maiores prejudicados: taxa de desemprego em cada décimo de renda domiciliar per capita, Brasil - 2014



Fonte: Pnad/IBGE. Elaboração IPEA

**A nossa crise decorre de erros de política econômica.
Não se trata de consequência de uma crise externa.**



Fonte: Banco Mundial

* Apenas 2014

Uma breve lista de erros

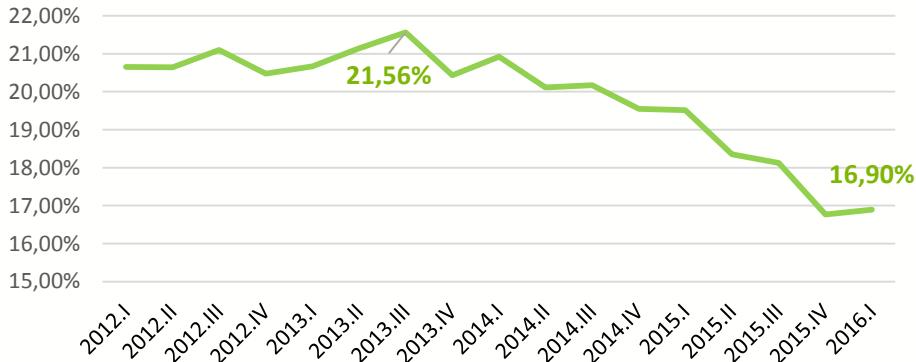
- 1) Abandono da prudência fiscal
- 2) Desonerações fiscais equivocadas e seletivas
- 3) Estímulo ao endividamento de estados e municípios
- 4) Mudança no marco regulatório de óleo e gás
- 5) Escolha de campeões nacionais via BNDES
- 6) Redução artificial dos juros
- 7) Fundos de pensão, estatais e bancos públicos financiando projetos de baixa qualidade
- 8) Interferência na política de investimento de grandes empresas (Petrobras e Vale)
- 9) Congelamento de preços administrados
- 10) Proteção setorial e fechamento da economia
- 11) Concessões mal desenhadas
- 12) Fragilização das agências reguladoras

As consequências:

- Descapitalização de empresas estatais e de amplo setor de empresas privadas ligadas às suas cadeias produtivas
- Paralisação de setores essenciais: óleo e gás, sucroalcooleiro, energia elétrica
- Sobrecarga de custos a empresas prejudicadas pelas políticas protecionistas e de conteúdo local
- Redução da competitividade e produtividade da economia
- Aumento da inflação presente e futura
- Aumento do risco de crédito dos três níveis de governo e consequente aumento da taxa de juros de equilíbrio
- Incerteza quanto à trajetória futura da taxa de juros

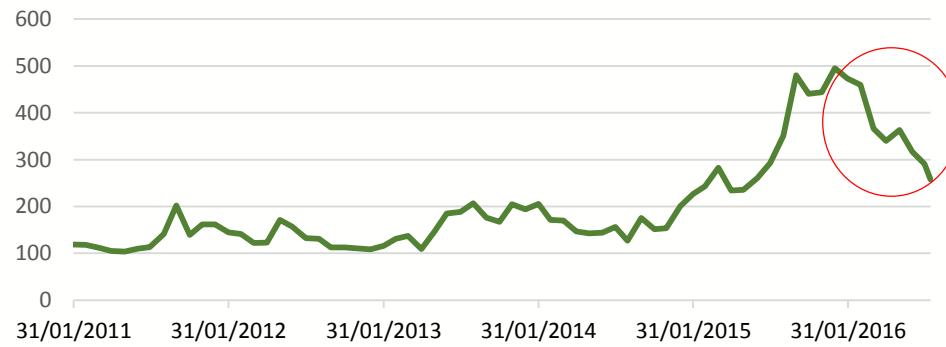
A taxa de investimento e confiança dos empresários desabaram e o risco Brasil disparou - A “medalha olímpica” pelo conjunto da obra veio com a perda do grau de investimento em setembro de 2015

FBCF - % PIB



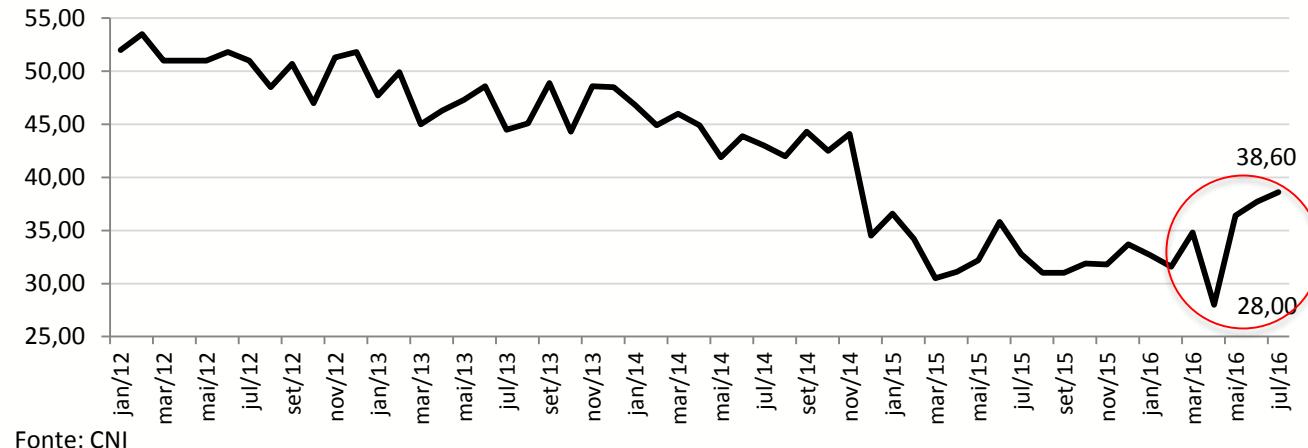
Fonte: Sistema de Contas Nacionais - IBGE

CDS - Brasil



Fonte: Bloomberg

Índice de Confiança do Empresariado Industrial



Uma condição necessária para sair da crise é a criação de condições para a retomada do investimento

- Governança de estatais, fundos de pensão e bancos públicos
- Novo marco regulatório de óleo e gás
- Recuperação das agências reguladoras
- Realismo nos preços administrados
- Concessões realistas, com segurança jurídica e baixo custo ao erário
- Redução sustentada da taxa de juros de equilíbrio da economia
- Recuperação da confiança na estabilidade da dívida pública

A PEC 241/2016 faz parte dessa estratégia

- Recobrar o equilíbrio fiscal com visão de longo prazo
- Criar regras que contenham a pressão por expansão do gasto além da capacidade de pagamento do governo

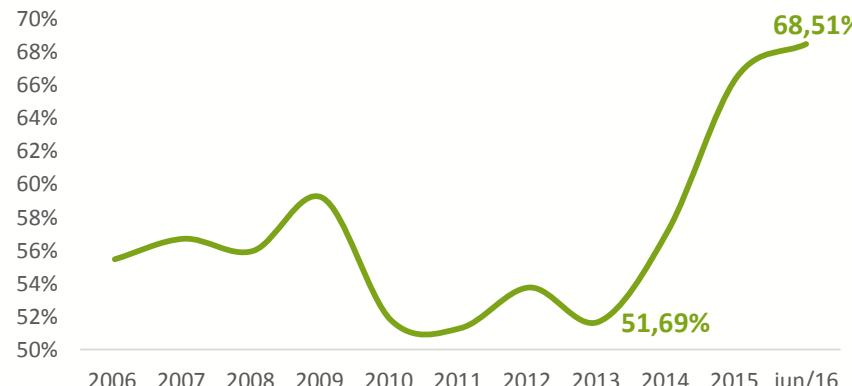
Nos últimos anos foi inequívoco o abandono da prudência fiscal, que fez a dívida disparar e chegar a nível elevado quando comparada com outros países emergentes

Resultado primário do Governo Central (% do PIB)



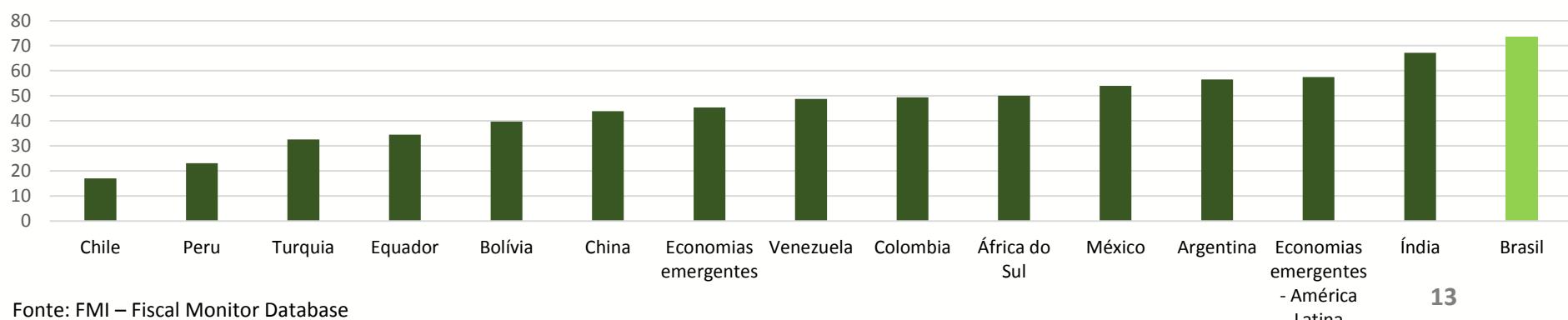
Fonte: STN

Dívida Bruta do Governo Geral (% do PIB)



Fonte: Bacen

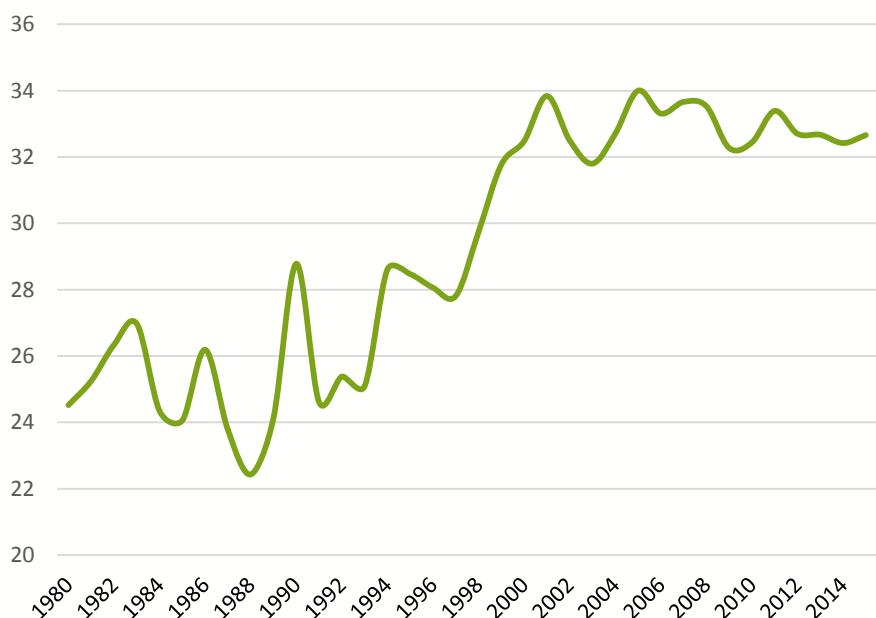
Dívida Bruta do Governo Geral - 2015 (% do PIB)



Fonte: FMI – Fiscal Monitor Database

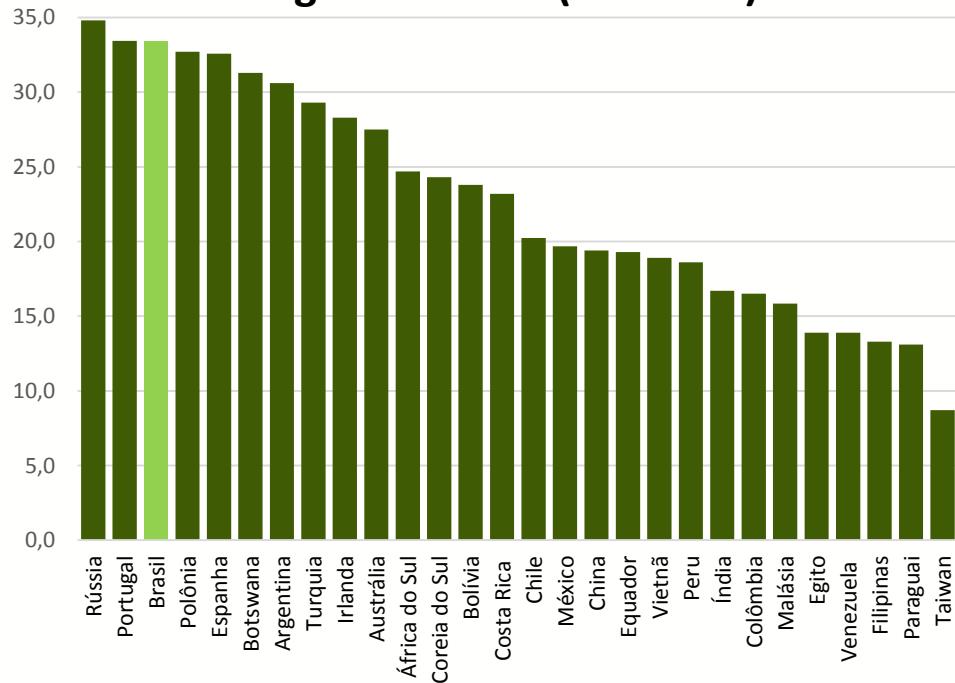
Não podemos resolver o problema do déficit e da dívida simplesmente por meio de aumento de impostos, porque a nossa carga tributária já cresceu muito nos últimos anos e está entre as mais altas do mundo.

Carga tributária no Brasil: 1980-2015
(% do PIB)



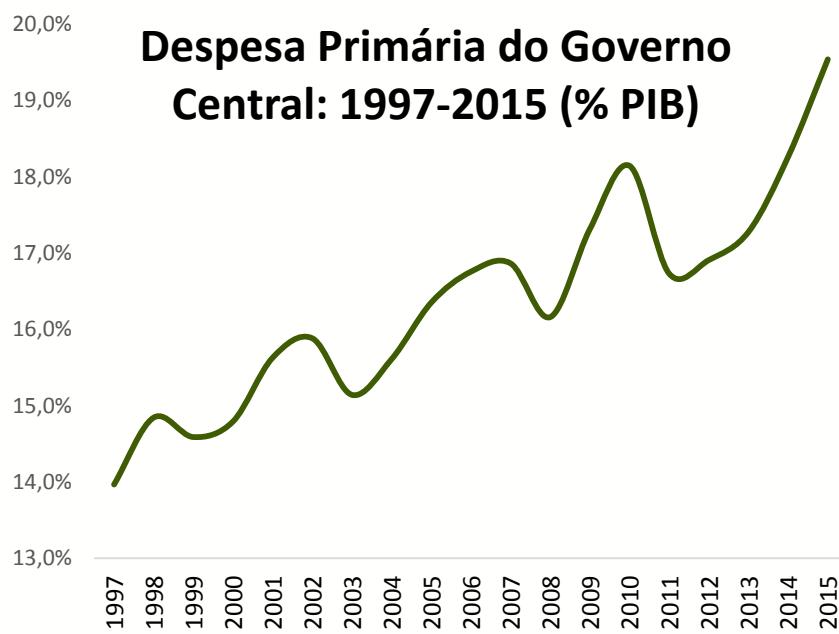
Fonte: RFB

Carga Tributária (% do PIB)

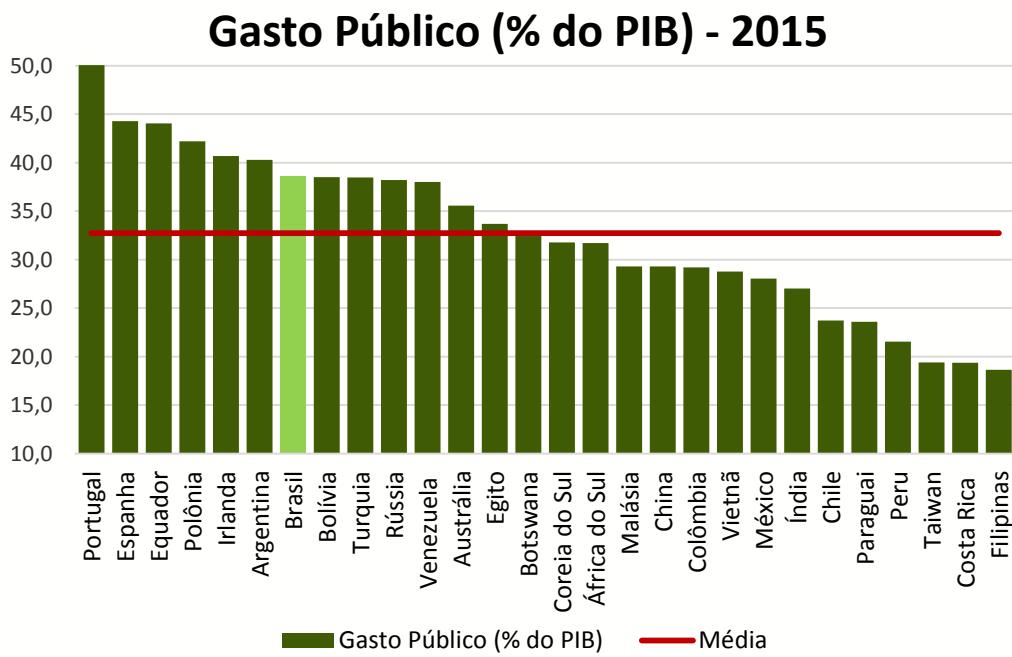


Fonte: Heritage Foundation

- Os equívocos de política econômica dos últimos anos se somaram a um problema estrutural da economia brasileira.
- O Brasil não construiu regras orçamentárias e fiscais capazes de conter a expansão do gasto público.
- Por isso a despesa primária do Governo Central cresceu fortemente nos últimos 30 anos, e está muito acima da média internacional



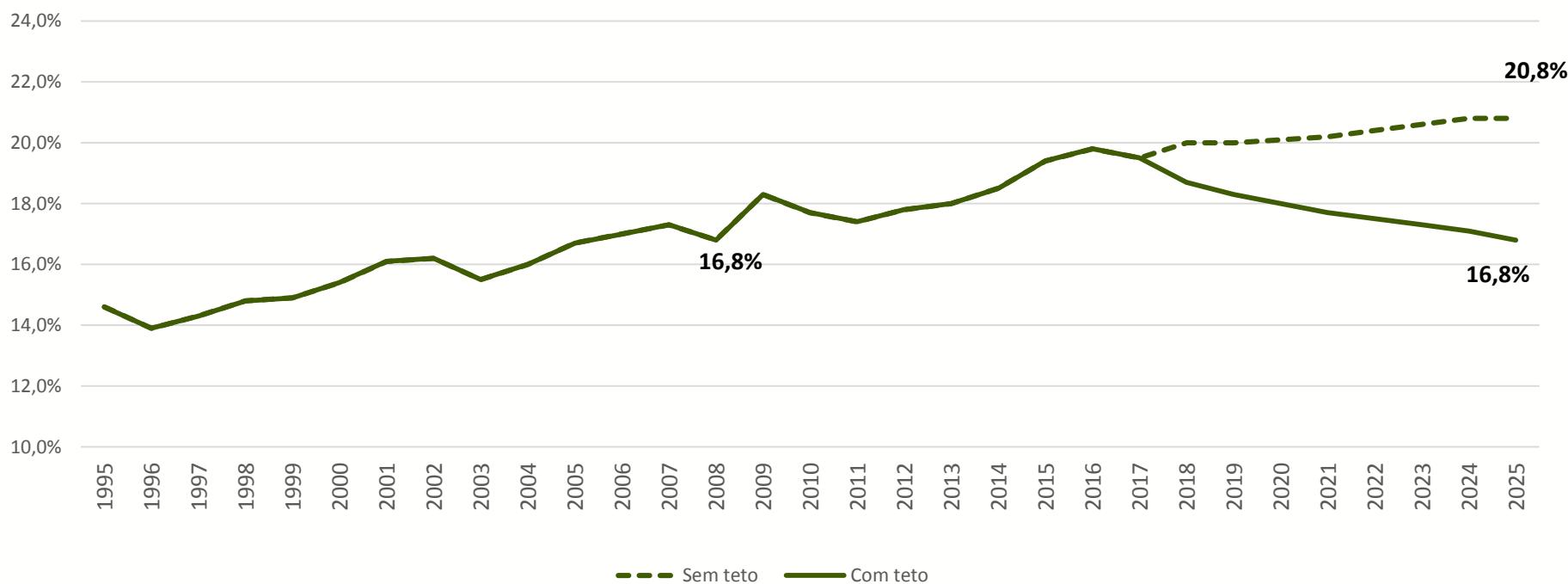
Fonte: STN



Fonte: Heritage Foundation

- O desequilíbrio fiscal atual é forte.
- Precisamos de ajuste gradual, porém persistente e crível.
- Essa é a ideia básica da PEC: o gasto crescerá, por 20 anos, apenas para repor a variação da inflação.

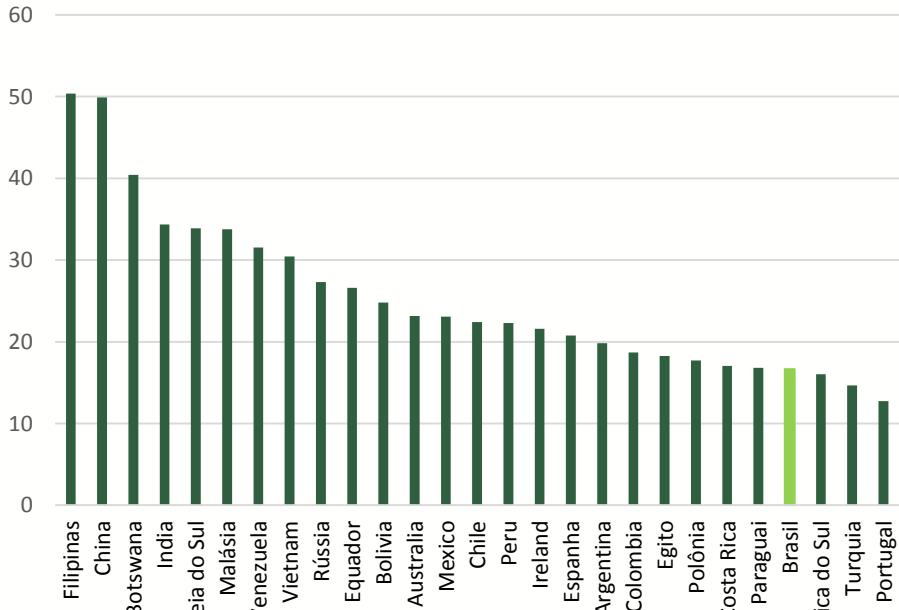
Despesas primárias % do PIB



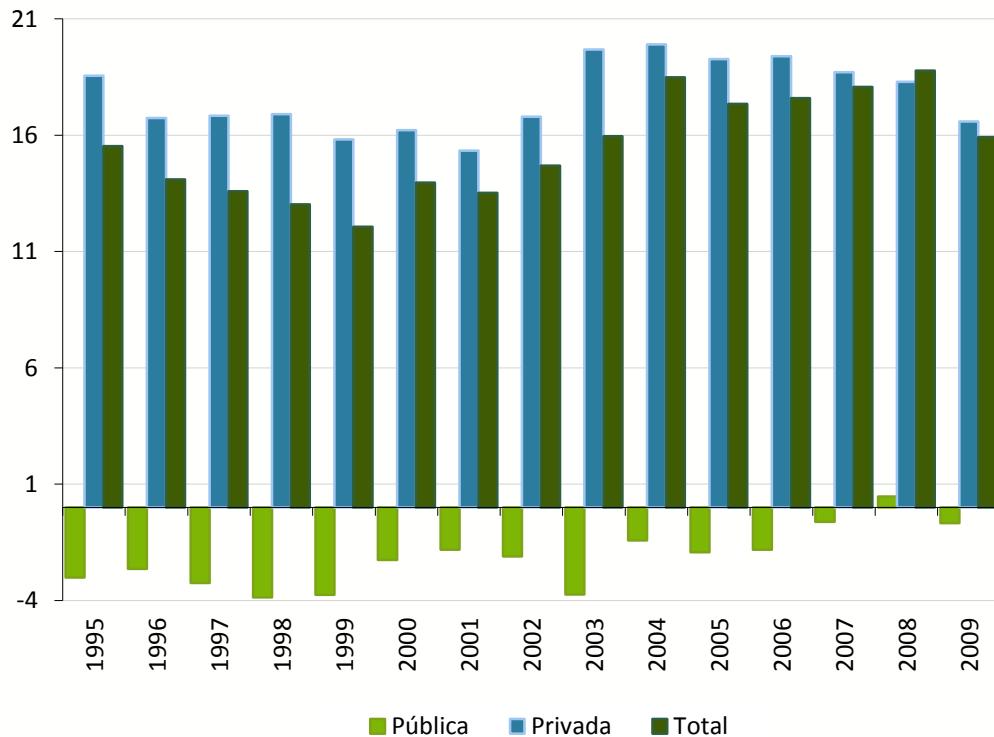
Fonte: STN e simulação SPE a partir de 2017

Como o reequilíbrio das contas ajudará na retomada do crescimento econômico I: queda da taxa de juros de equilíbrio (a melhor política industrial para o Brasil é viabilizar taxa de juros baixa e sustentável para todos)

Taxa de poupança
(média 2005 - 2015)



**Poupança Pública e Privada no Brasil:
1995-2009 (% do PIB)**



Fonte: Banco Mundial

Fonte: Levy e Giambiagi (2013)

Como o reequilíbrio das contas ajudará na retomada do crescimento econômico II: o esgotamento do estímulo fiscal ao crescimento

A literatura econômica* recente mostra que o impacto dos gastos públicos na atividade econômica, no longo prazo:

- É **zero** nos países em desenvolvimento (provavelmente devido à menor qualidade desse gasto);
- É **negativo** em países com taxa de câmbio flexível (parte do estímulo do governo acaba virando consumo de bens importados);
- É **fortemente negativo em países com dívida pública superior a 60% do PIB** (quando a dívida é alta, aumentos nos gastos públicos sinalizam uma crise de pagamento da dívida e um provável ajuste abrupto, com forte elevação de tributos, não pagamento de despesas essenciais, desorganização do setor público – isso afeta as expectativas dos agentes econômicos, que se retraem e não investem e/ou retiram seu capital do país.)

(*) Ilzetzki, E., Mendoza, E., Végh, C. **How big (small?) are fiscal multipliers?** Journal of Monetary Economics, 60, (2013), p. 234-254.

Como fazer um ajuste bem sucedido?

A literatura econômica* indica que um ajuste das contas públicas bem sucedido e com impacto positivo sobre o crescimento de longo prazo é aquele que:

- Coloca ênfase na despesa e apenas secundariamente no aumento de tributos.
- Tem longa duração e enfoque de longo prazo, em vez de constituído por medidas pontuais de ajuste, passíveis de reversão
- Anuncia antecipadamente o programa de ajuste e o mantém com persistência ano após ano

Em ajustes dessa natureza, a **confiança das empresas** reage fortemente e de imediato (enquanto os consumidores demoram um pouco mais a reagir), permitindo a recuperação do investimento e do crescimento: cria-se a expectativa de que os juros vão cair e de que haverá espaço para reduzir carga tributária. Os investimentos crescem e impulsionam a economia.

(*) Alesina, A., Favero, C., Giavazzi, F. **The output effect of fiscal consolidation**. Harvard University. Out 2014. Disponível em: http://scholar.harvard.edu/files/alesina/files/output_effect_fiscal_consolidations_oct_2014.pdf

A PEC é uma jabuticaba? No resto do mundo existe? E funciona?

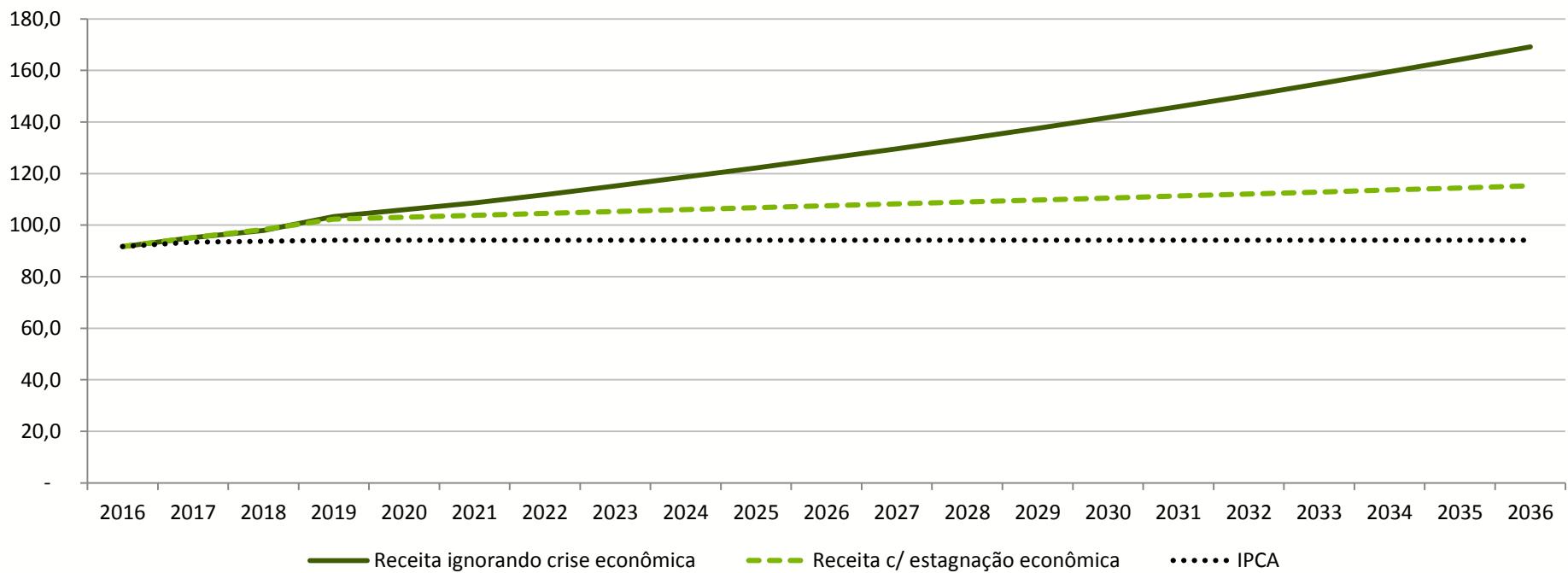
Estudo recente do Banco Mundial* conclui que:

- Regras de controle de despesa estimulam um melhor padrão de gastos, especialmente se acompanhadas de melhoria na gestão das finanças públicas.
- Limites para a despesa funcionam melhor que metas de superávit fiscal, particularmente se estiverem claramente definidas na legislação.
- Países que adotam ou adotaram, em período recente, tetos para a despesa pública: Argentina, Austrália, Botsuana, Bélgica, Bulgária, Canadá, Croácia, Dinamarca, Finlândia, França, Hungria, Islândia, Japão, Kosovo, Luxemburgo, Mongólia, Namíbia, Países Baixos, Peru, Polônia, Rússia, Espanha, Suécia e Estados Unidos.

(*) Cordes, T. et al (2015). **Expenditure rules: effective tools for sound fiscal policy?** World Bank Working Paper 29/15.

A PEC e os gastos em saúde e educação

É errado comparar cenário com PEC e sem PEC assumindo que em ambos cenários o PIB e a receita cresceriam igualmente.

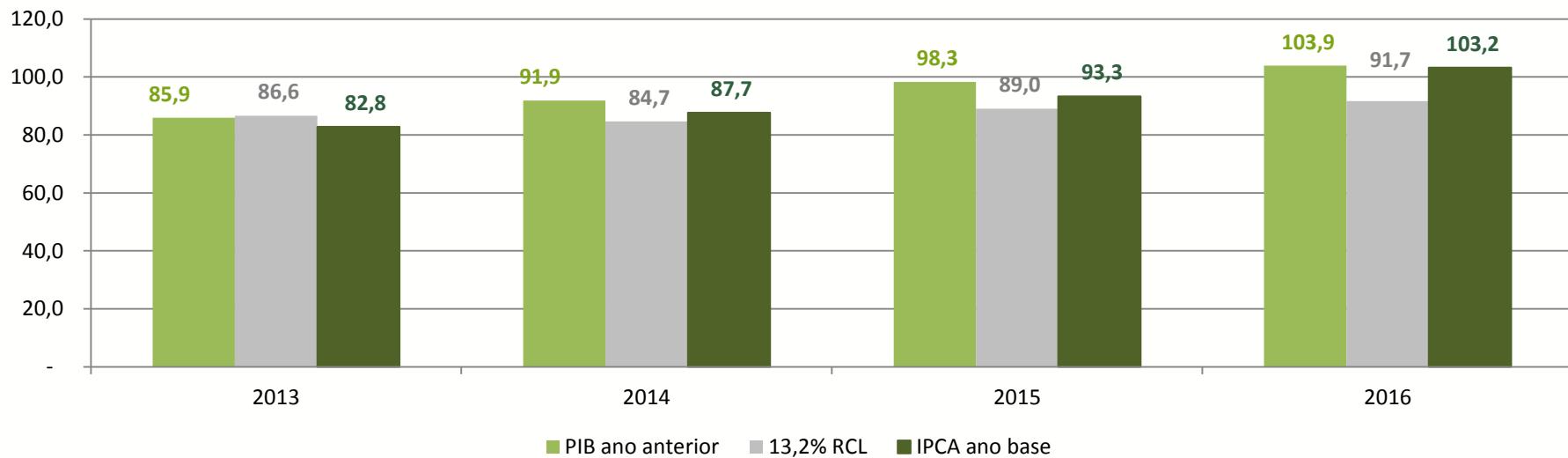


Simulação ilustrativa

A PEC e os gastos em saúde e educação

- A vinculação da despesa à receita é eficiente? Não.
- A vinculação da despesa à receita sempre gera um limite mais alto? Não
- A regra atual não protege os setores em momentos de crise

Limite mínimo do gasto em saúde pelos critérios de PIB, RCL e IPCA (R\$ bilhões de 2016)



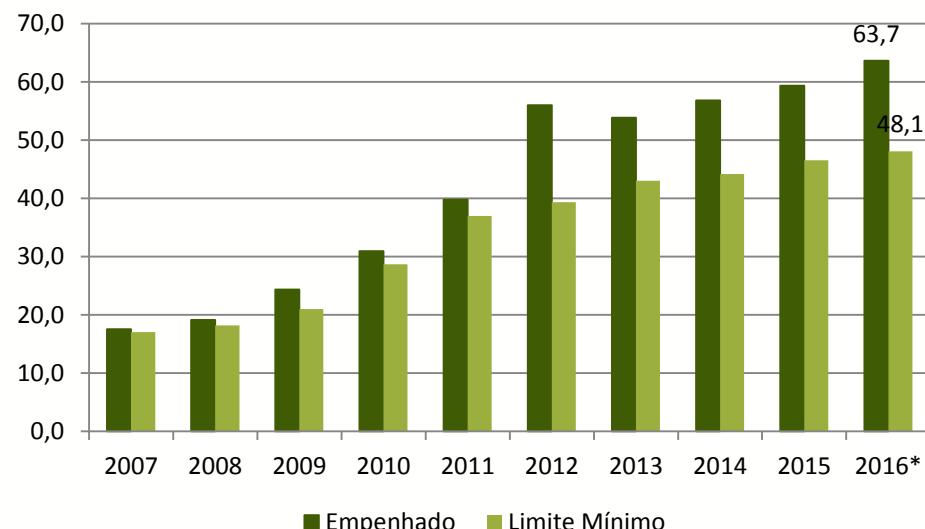
Fontes: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (STN), vários números, IPEADATA.

Nota: 2016 com base na estimativa da RCL do ano feita no RREO de maio, e nas expectativas de inflação e crescimento registrados no Boletim Focus.

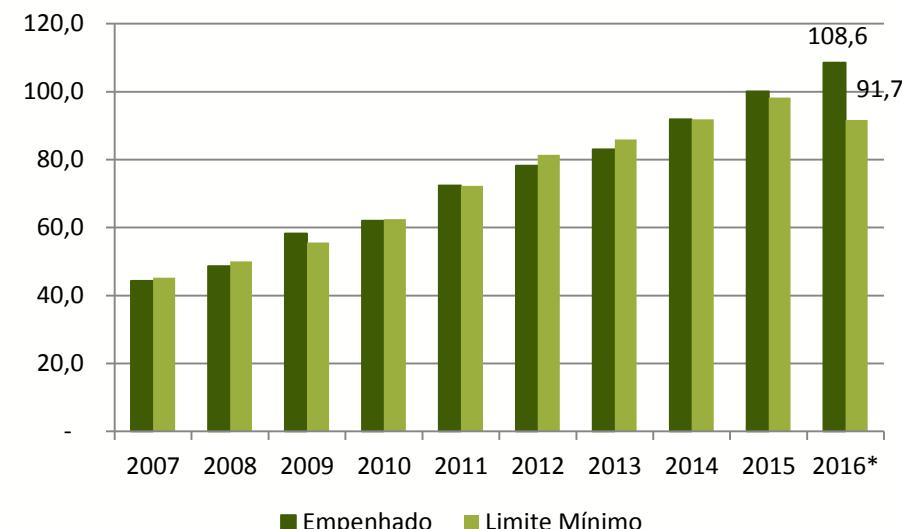
A PEC e os gastos em saúde e educação

- A PEC só altera a fórmula de cálculo do limite mínimo de gastos. Não obriga qualquer redução de gastos.
- Em ambos os setores o gasto está bastante acima do mínimo, e não será cortado abruptamente (vide orçamento 2017)

Limite mínimo do gasto federal em educação e valor empenhado
(R\$ bilhões de 2016)



Limite mínimo do gasto federal em saúde e valor empenhado
(R\$ bilhões de 2016)



Fontes: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (STN), vários números, IPEADATA.

Nota: 2016 com base na estimativa da RCL do ano feita no RREO de maio de 2016.

Está na hora de avaliar programas e fazer escolhas

Grupos de Ações nas Demais GND: 2004 a 2014 (R\$ Bilhões de 2014)

	2004	2014	Participação no total em 2014	Var. Real 2004-2014
Pessoal e encargos sociais	11.890	29.723	32%	150%
Concessão de financiamento estudantil – FIES e antecessores	1.138	13.769	15%	1.110%
Complementação da União ao FUNDEF/FUNDEB	832	10.862	12%	1.205%
Funcionamento e Investim. em inst. federais de ensino superior	2.546	8.790	9%	245%
Educação profissional e tecnológica	436	7.127	8%	1.533%
Funcionamento e investimentos na educação básica	2.402	6.999	7%	191%
Bolsas de estudo no país e no exterior – ensino superior	775	5.132	5%	562%
Apoio à alimentação escolar na educação básica	1.740	3.702	4%	113%
Dinheiro direto na escola para a educação básica	594	2.119	2%	257%
Apoio ao transporte escolar na educação básica	444	977	1%	120%
Exames, avaliações, estatísticas e censos	192	815	1%	325%
Outros	1.464	4.185	4%	186%
Total	24.453	94.201	100%	285%
Total sem FIES	23.315	80.431		245%

Fontes: Sistema Siga Brasil e IBGE.

Nota: Deflator IPCA junho a julho

Obrigado