

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



O Novo Regime Fiscal

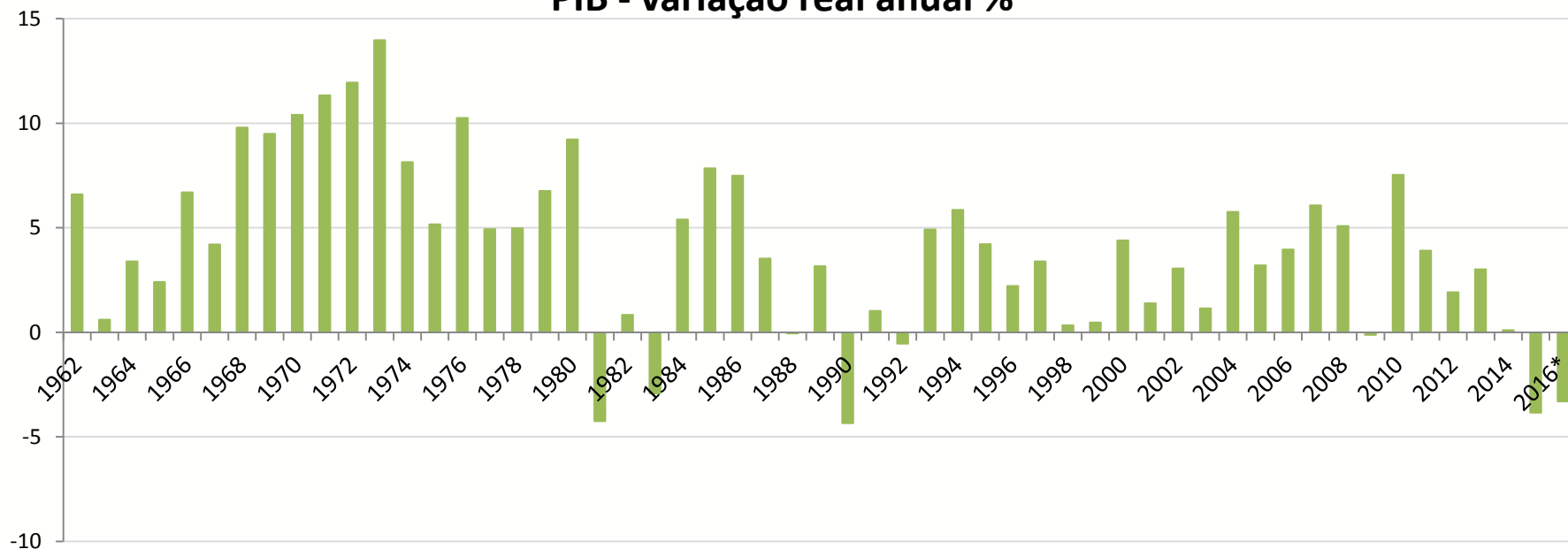
- Expansão dos gastos da União nos próximos 20 anos não pode ser superior à inflação
- Limite individual para: Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública
- Isenção para transferências intergovernamentais, Fundeb e despesas inesperadas ou de caráter eventual
- Limite mínimo de saúde e educação passa a ser corrigido pela inflação (proteção a estes setores)
- Não há punição ou paralisia 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

PIB - variação real anual %

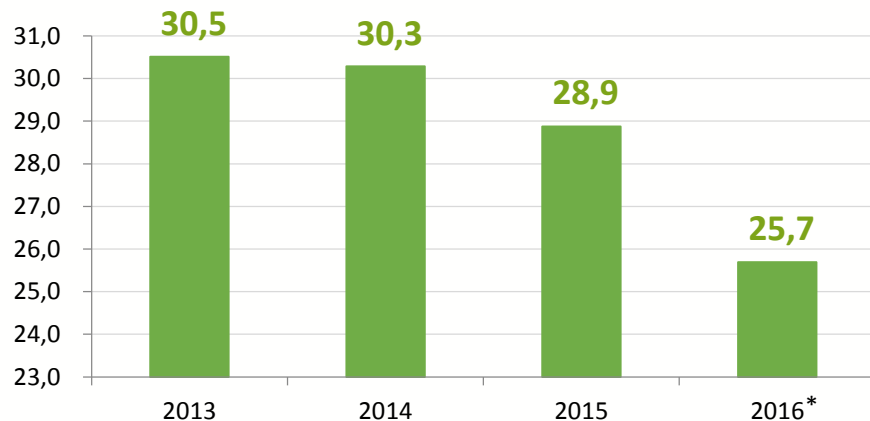


1929-33	-5,3
1980-83	-6,3
1989-92	-3,4
2013-16	-6,8

Fonte: IBGE

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

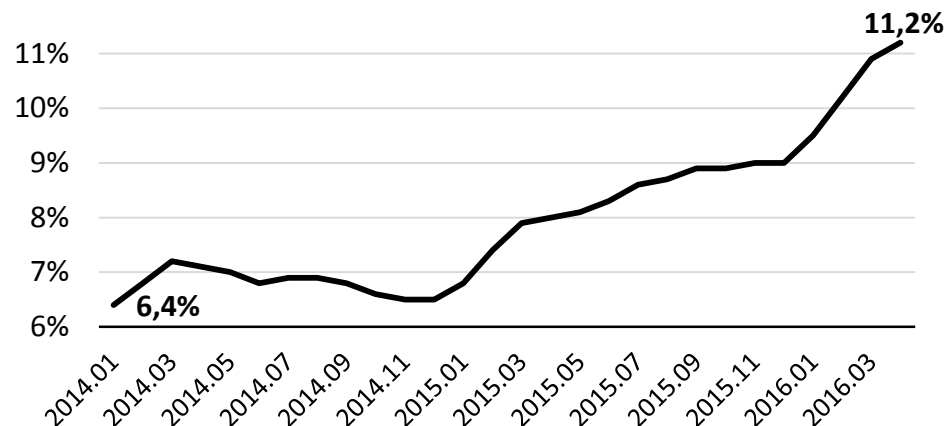
PIB per capita (R\$ mil de 2014)



Fonte: LCA-Consultoria

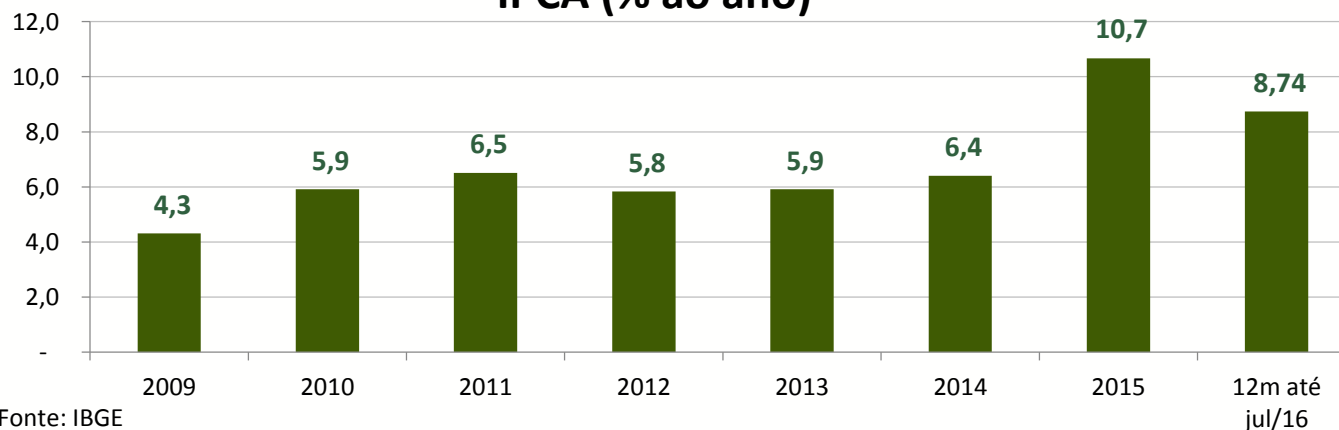
*Estimado

Taxa de desocupação (%)



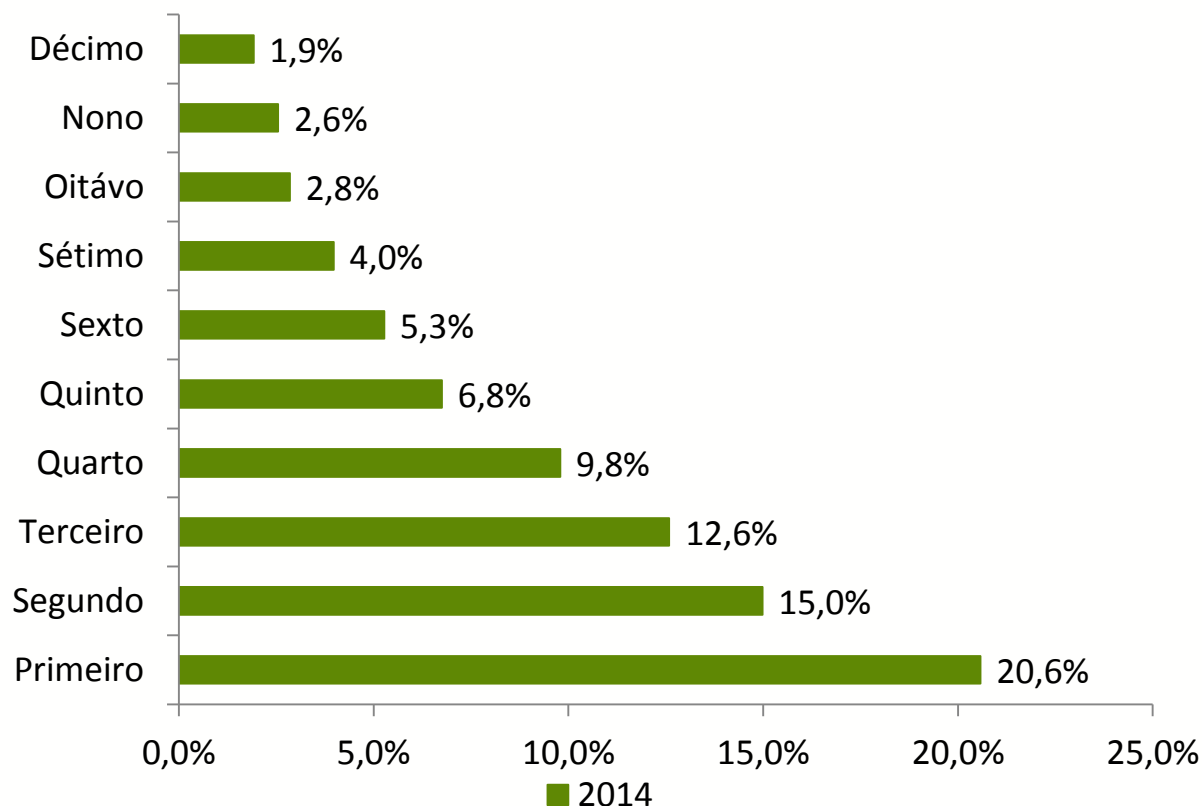
Fonte: PNAD/IBGE

IPCA (% ao ano)



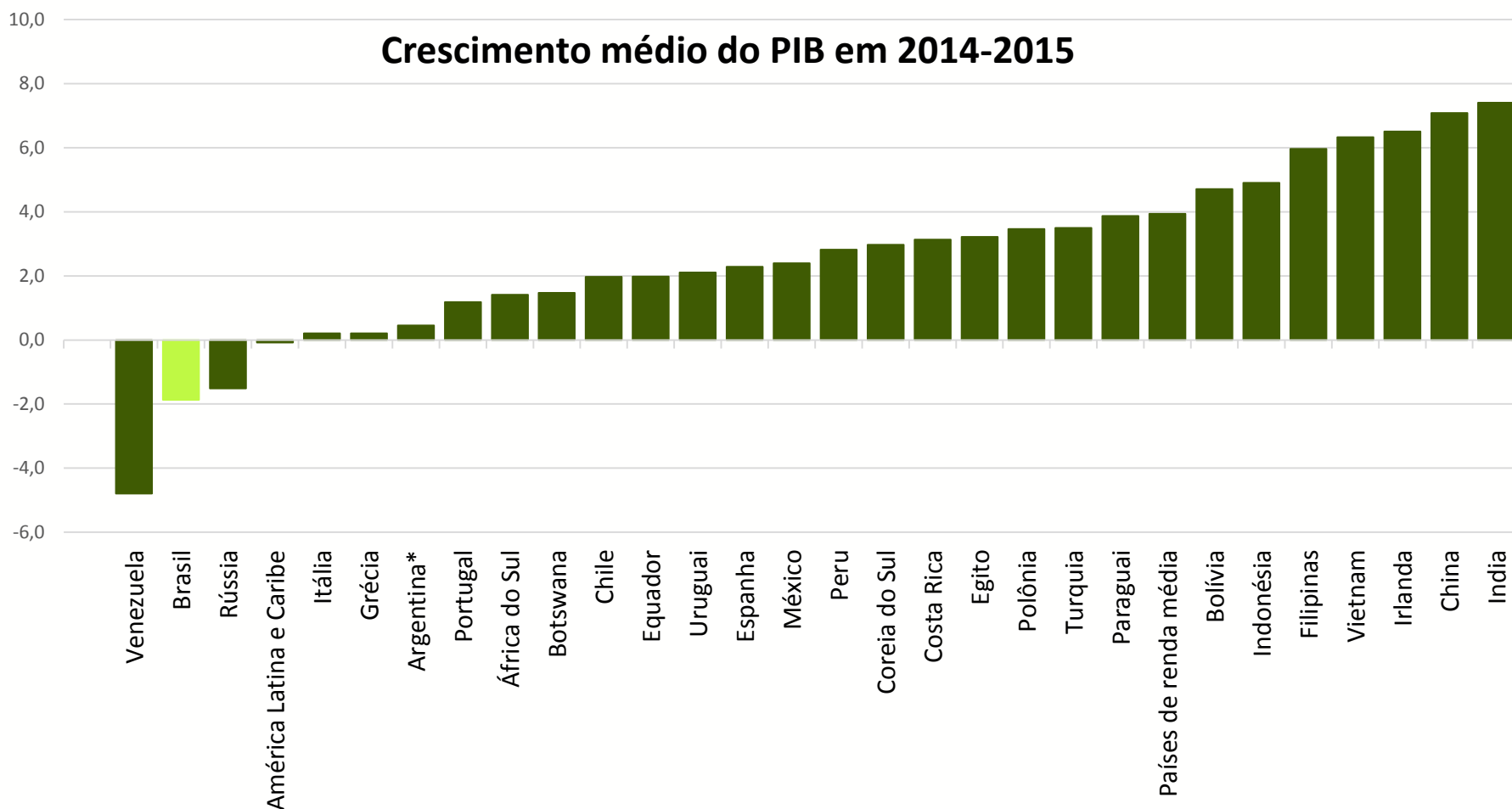
Fonte: IBGE

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

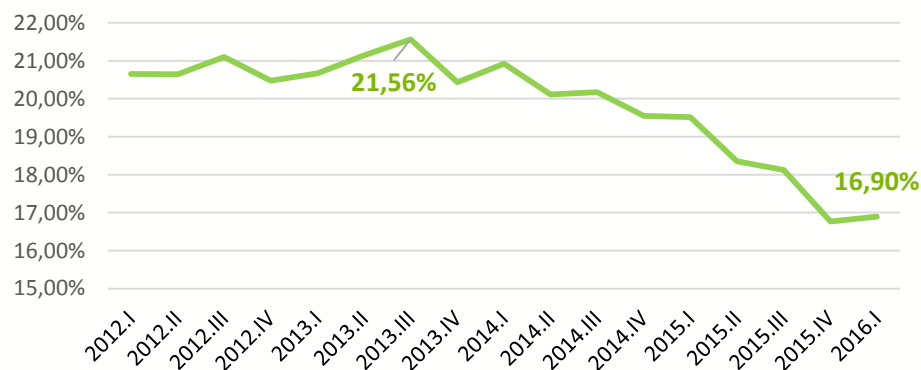
- 1) Abandono da prudência fiscal
- 2) Desonerações fiscais equivocadas e seletivas
- 3) Estímulo ao endividamento de estados e municípios
- 4) Mudança no marco regulatório de óleo e gás
- 5) Escolha de campeões nacionais via BNDES
- 6) Redução artificial dos juros
- 7) Fundos de pensão, estatais e bancos 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

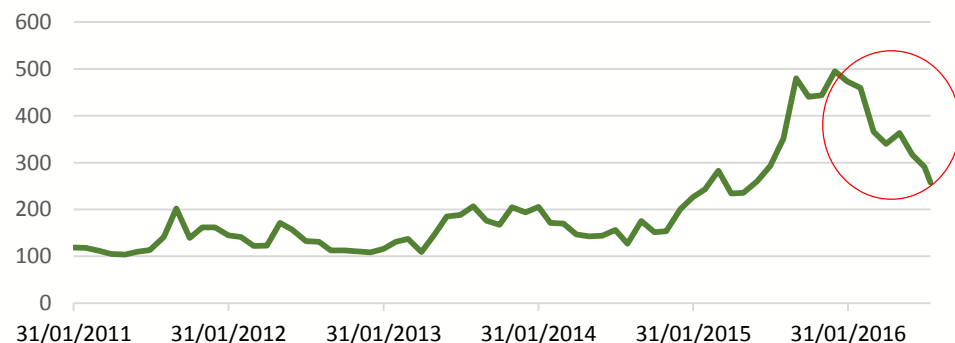
A taxa de investimento e confiança dos empresários desabaram e o risco Brasil disparou - A “medalha olímpica” pelo conjunto da obra veio com a perda do grau de investimento em setembro de 2015

FBCF - % PIB



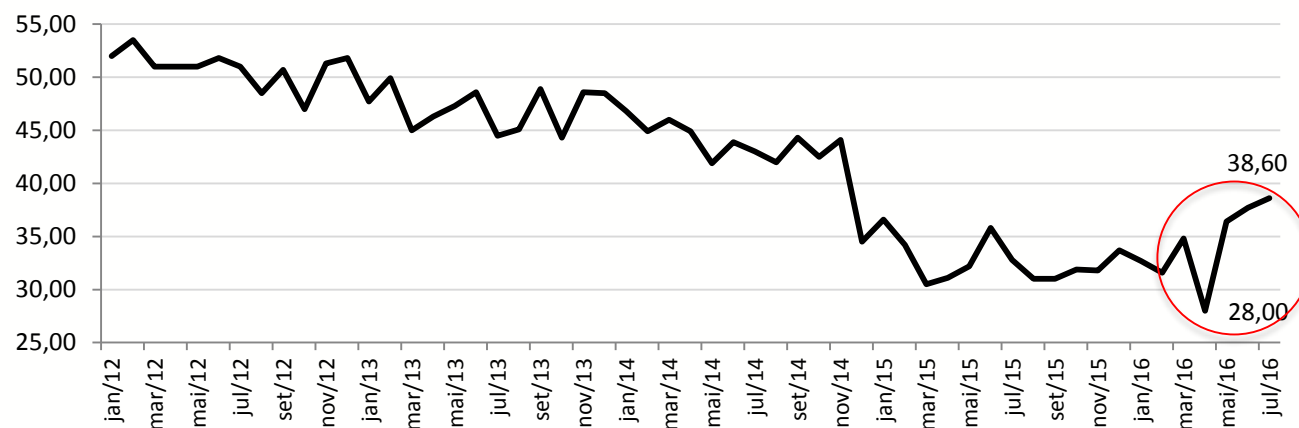
Fonte: Sistema de Contas Nacionais - IBGE

CDS - Brasil



Fonte: Bloomberg

Índice de Confiança do Empresariado Industrial



Fonte: CNI

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

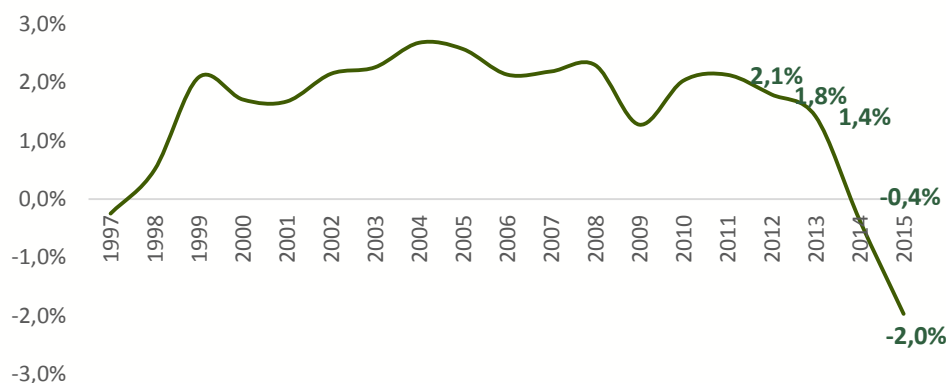
- Governança de estatais, fundos de pensão e bancos públicos
- Novo marco regulatório de óleo e gás
- Recuperação das agências reguladoras
- Realismo nos preços administrados
- Concessões realistas, com segurança jurídica e baixo custo ao erário
- Redução sustentada da taxa de juros de equilíbrio da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

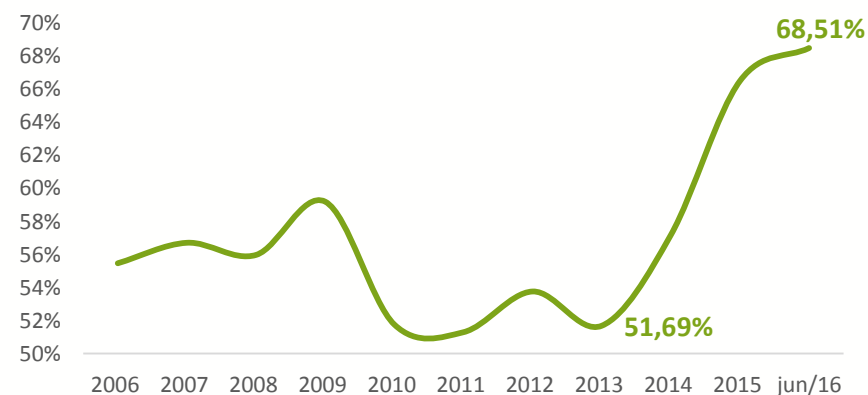
Nos últimos anos foi inequívoco o abandono da prudência fiscal, que fez a dívida disparar e chegar a nível elevado quando comparada com outros países emergentes

Resultado primário do Governo Central (% do PIB)



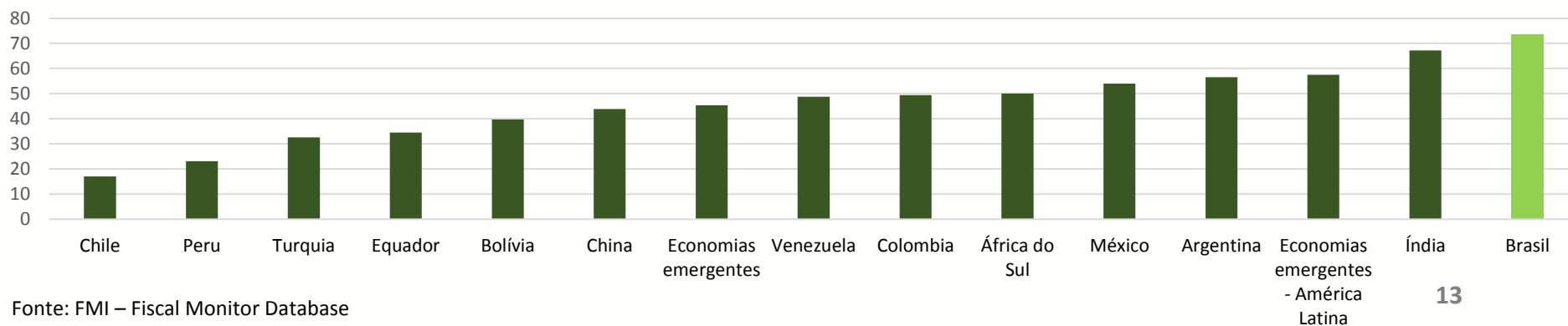
Fonte: STN

Dívida Bruta do Governo Geral (% do PIB)



Fonte: Bacen

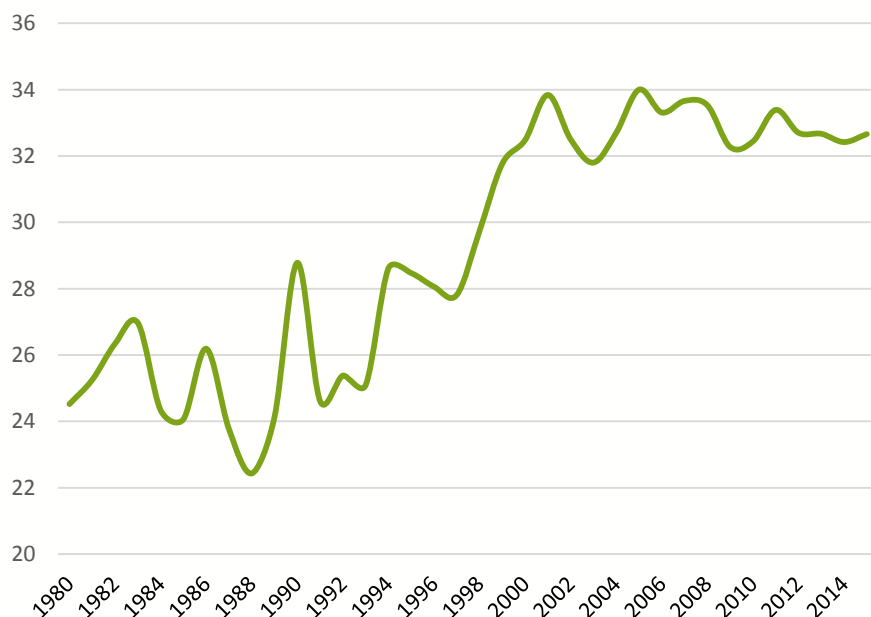
Dívida Bruta do Governo Geral - 2015 (% do PIB)



Fonte: FMI – Fiscal Monitor Database

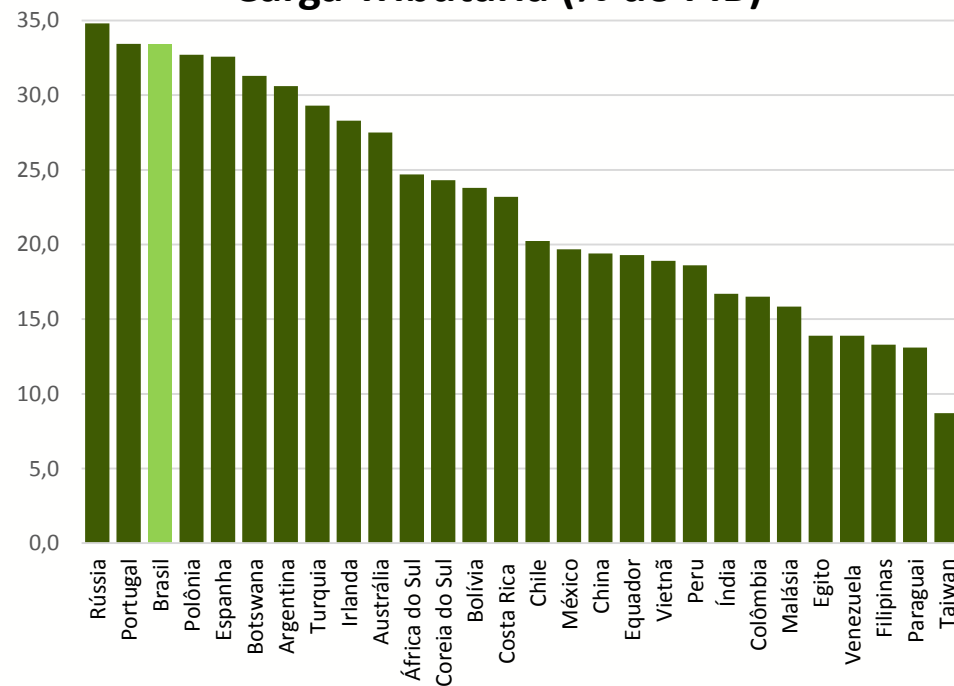
Não podemos resolver o problema do déficit e da dívida simplesmente por meio de aumento de impostos, porque a nossa carga tributária já cresceu muito nos últimos anos e está entre as mais altas do mundo.

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



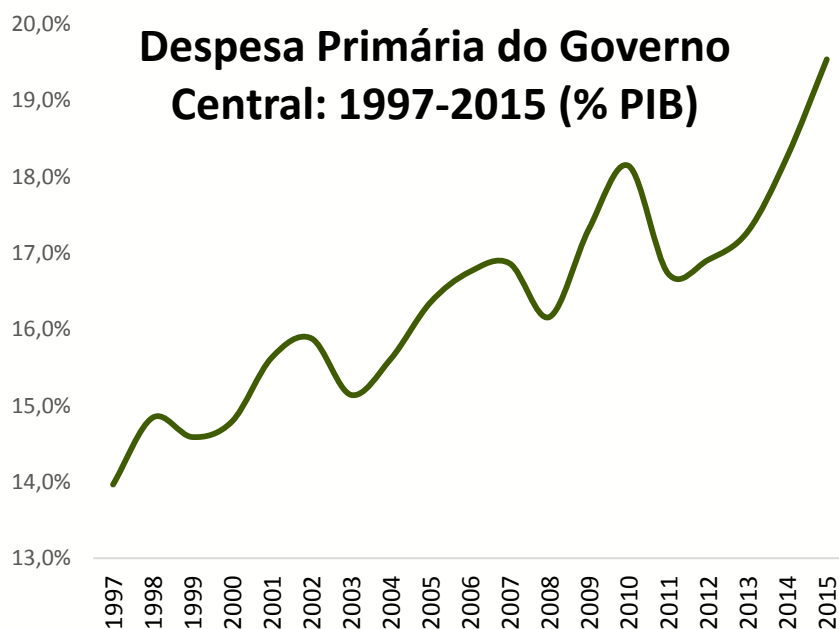
Fonte: RFB

Carga Tributária (% do PIB)

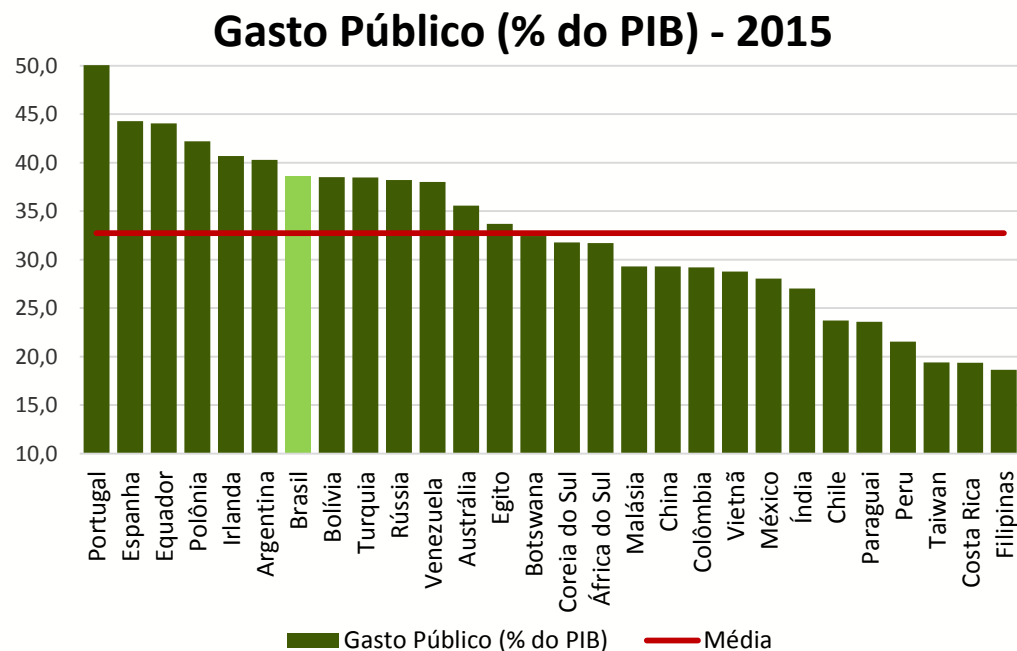


Fonte: Heritage Foundation

- 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



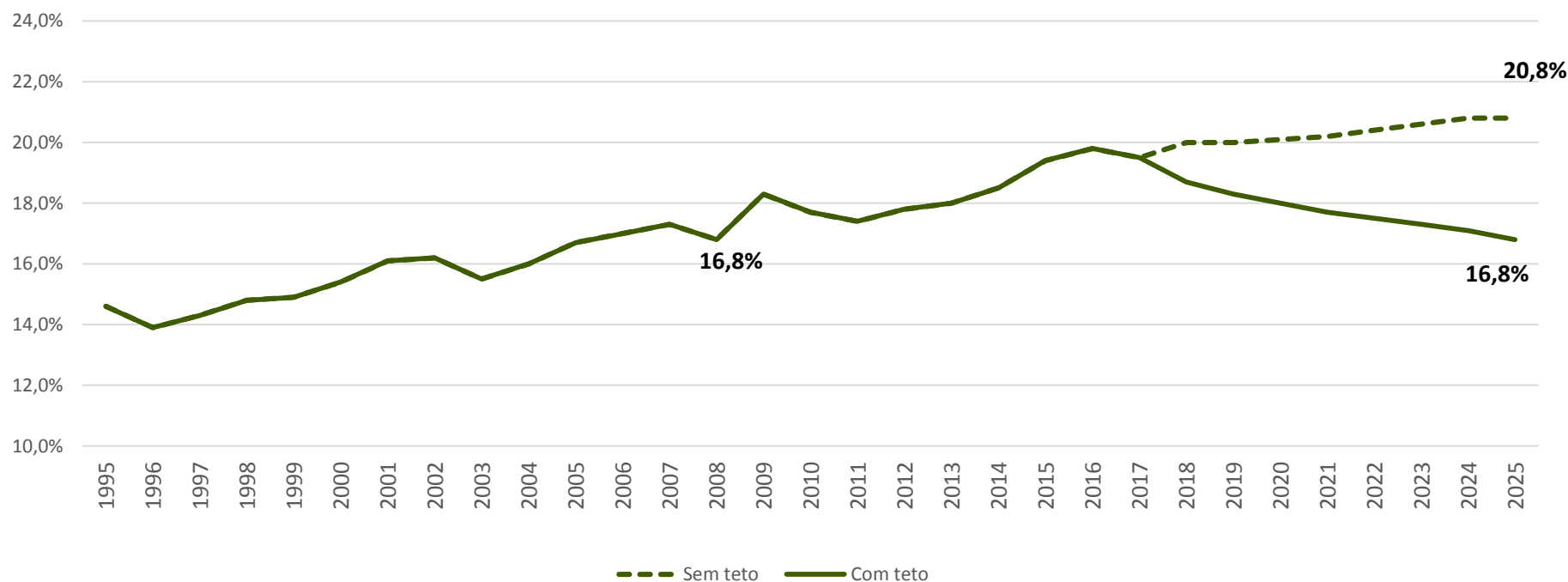
Fonte: STN



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.

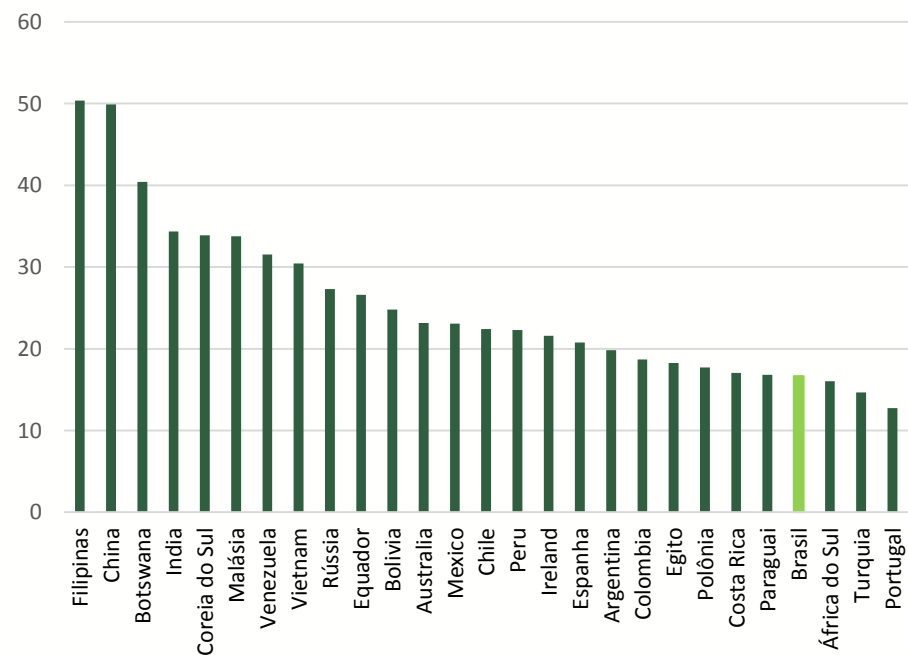
Despesas primárias % do PIB



Fonte: STN e simulação SPE a partir de 2017

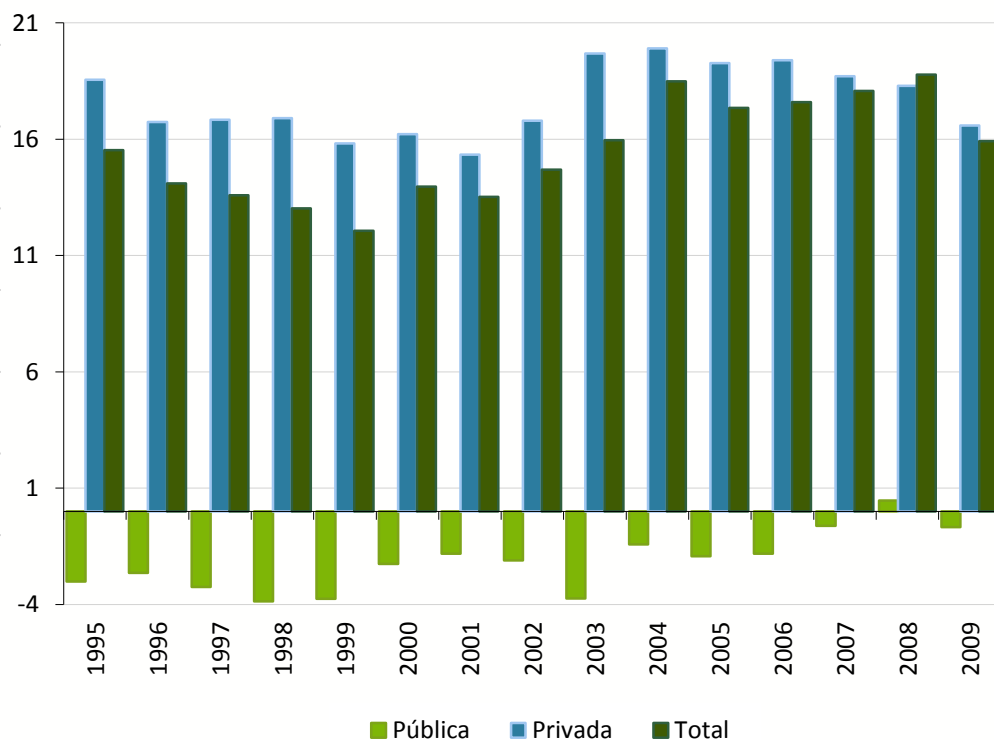
Como o reequilíbrio das contas ajudará na retomada do crescimento econômico I: queda da taxa de juros de equilíbrio (a melhor política industrial para o Brasil é viabilizar taxa de juros baixa e sustentável para todos)

Taxa de poupança
(média 2005 - 2015)



Fonte: Banco Mundial

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



■ Pública ■ Privada ■ Total

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 enforque 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?

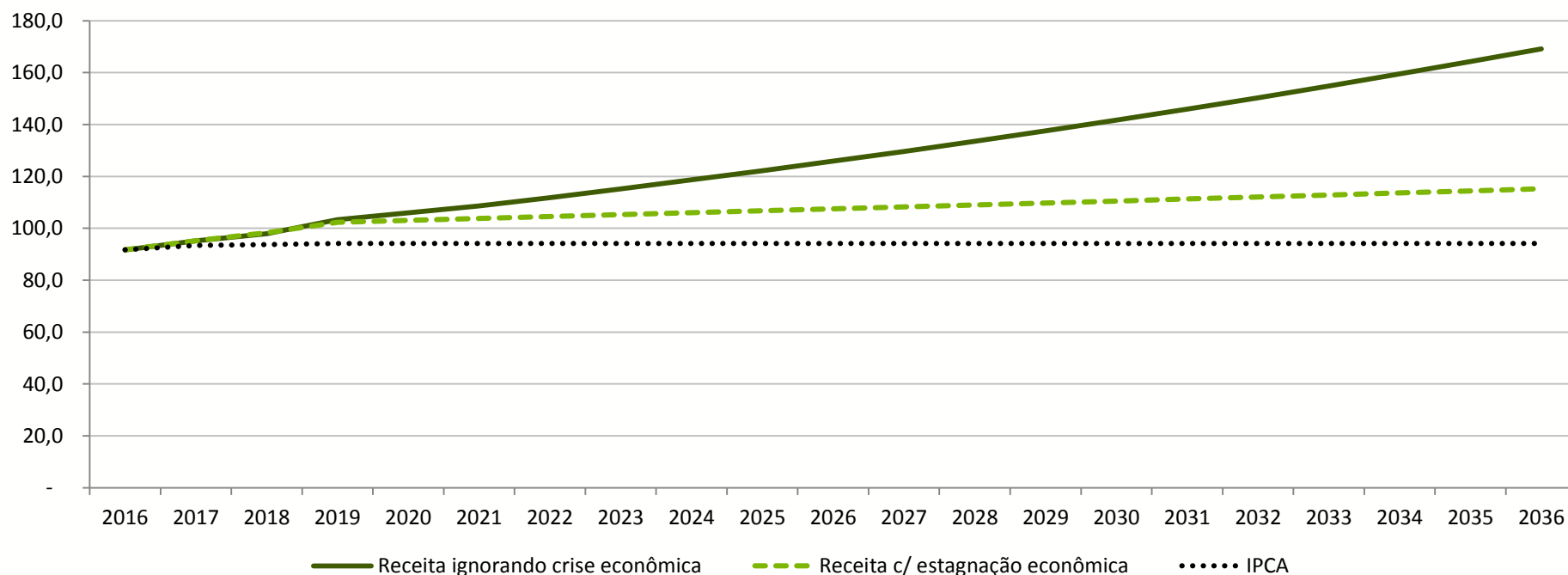
Estudo recente do Banco Mundial* conclui que:

- 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.

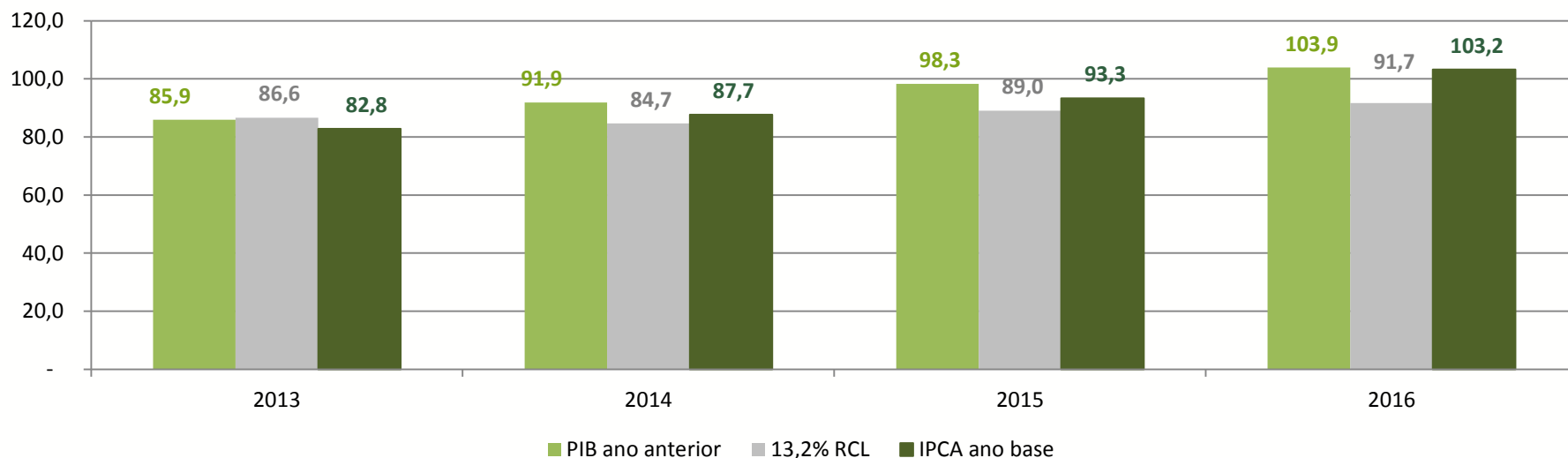


Simulação ilustrativa

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)



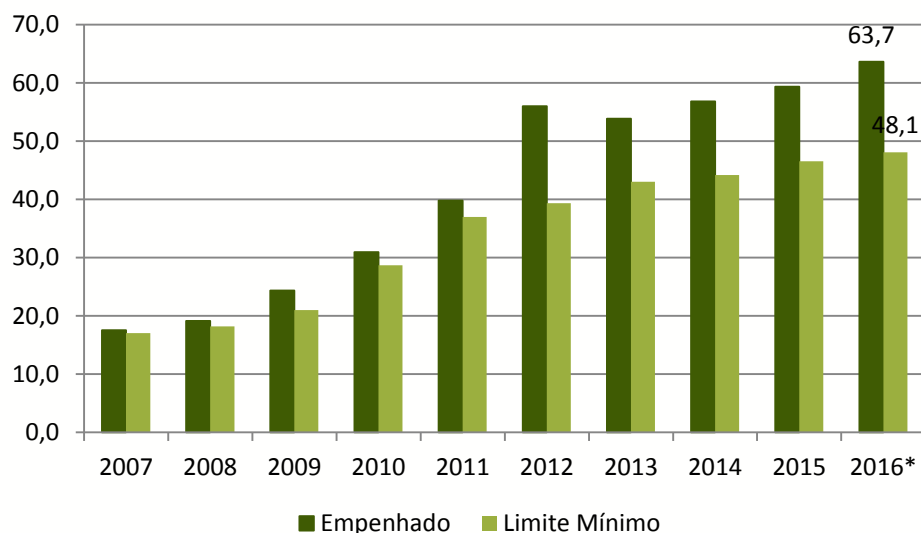
Fontes: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (STN), vários números, IPEADATA.

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.

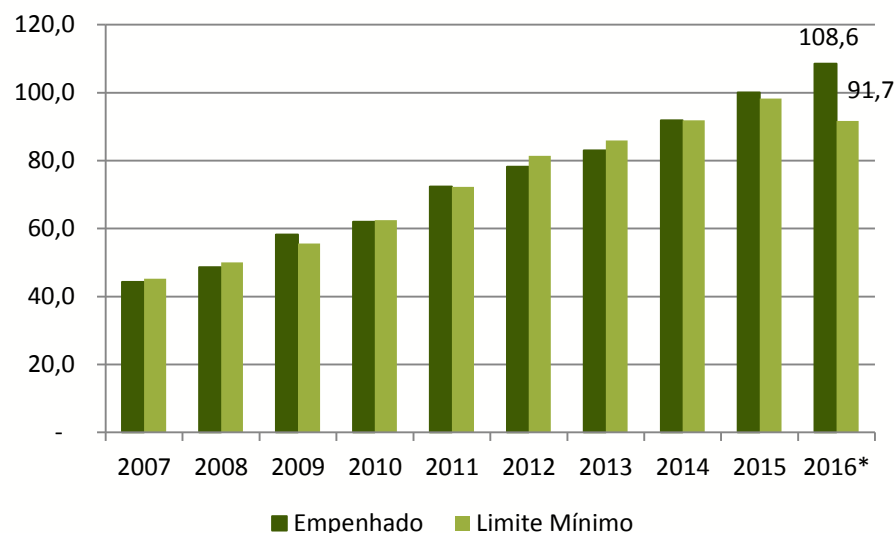
A PEC e os gastos em saúde e educação

- 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