

Análise do PRS 84 e a nova geração de regras fiscais

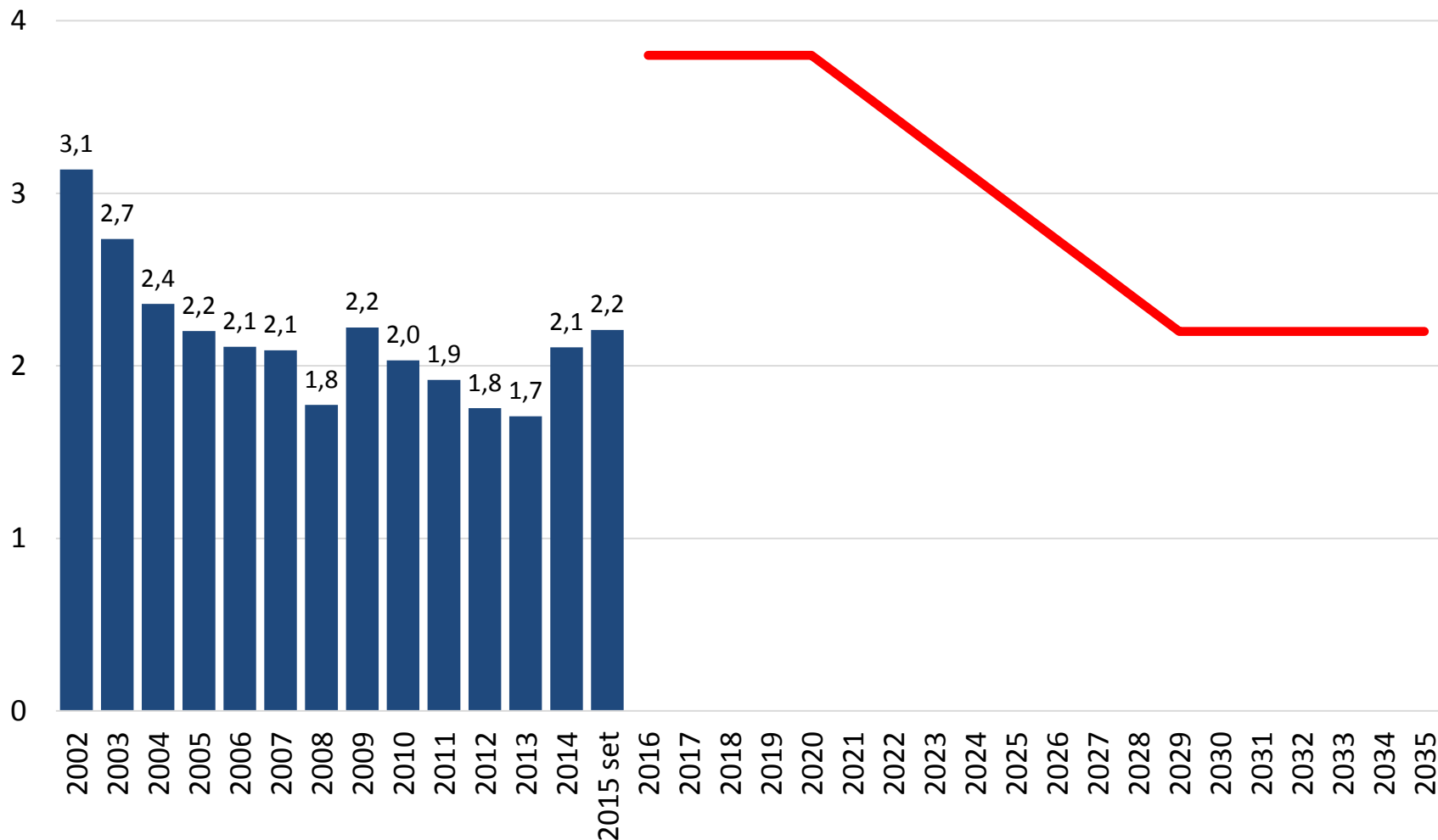
Manoel Pires

**Ministério do Planejamento, Orçamento e
Gestão**

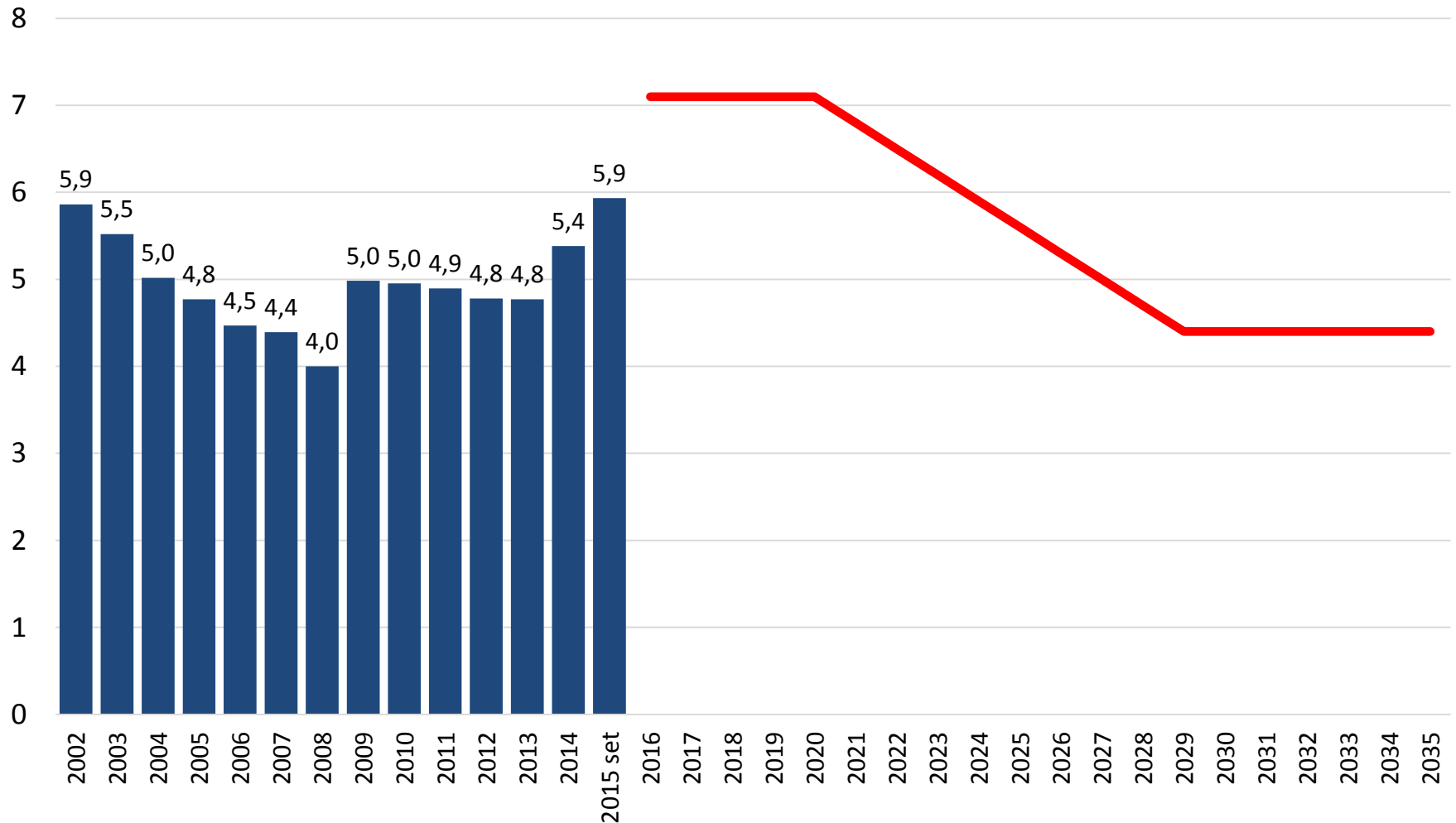
A proposta do PRS 84

- A razão dívida consolidada – receita corrente líquida não poderá exceder a 4,4.
- A razão dívida consolidada líquida – receita corrente líquida não poderá exceder 2,2.
- Período de transição é de 15 anos com limites específicos podendo ser postergado em um ano caso o crescimento do PIB seja inferior a 1%.
- Regras previstas na LRF:
 - Se a dívida exceder o limite o governo fica impedido de realizar operações de crédito, ressalvado o refinanciamento corrigido do principal.
 - Resultado primário será o necessário à recondução da dívida ao limite promovendo limitação de empenho.
 - Prazo de três quadrimestres para recomposição e dilatação do prazo em um ano em caso de baixo crescimento

Trajetórias possíveis para a razão dívida consolidada líquida/RCL



Trajetórias possíveis para a razão dívida consolidada/RCL



O que dizem os defensores de limites para a dívida?

- Fortalece o controle fiscal
- O limite pode ser alterado sempre que solicitado
- Já foi regulamentado para estados e municípios
- É necessário criar um “custo reputacional”

Avaliação a partir da experiência internacional

Segundo levantamento feito por economistas do FMI em 2012 as regras de dívida:

- Não fortalecem o controle fiscal porque não atuam sobre suas causas
- A política fiscal se torna pró cíclica
- A dívida pode aumentar por razões alheias ao controle do governo

Pode dificultar a operacionalização da política monetária e cambial

Os estados e municípios não conduzem política macroeconômica

O “custo reputacional” não deve institucionalizar uma possibilidade de default

Alguns exemplos de regras de dívida

- EUA aplicam limite sobre a dívida que o Tesouro pode emitir, restrição que ao gerar um impasse causou o rebaixamento de rating da dívida.
- União Europeia aplica um limite de 60% do PIB com previsão de multas e adoção de medidas para reconduzir a trajetória da dívida para o limite pré estabelecido (1/20 de redução ao ano).
- Outras uniões monetárias possuem limite de endividamento (África Oriental e Caribe)
- Eslováquia possui limites de dívida com regras procedimentais.
- Na Nova Zelândia a regra diz que o objetivo da política fiscal é manter a dívida em “níveis prudentes”

Rigidez orçamentária no PLOA 2016

	PLOA 2016		
	R\$ bi	% do PIB	% da despesa
Despesa Total	1.210,6	19,4%	100,0%
Não Contingenciáveis Total	1.107,9	17,7%	91,5%
Despesas Obrigatórias	960,2	15,4%	79,3%
Previdência	491,0	7,9%	40,5%
Pessoal (Exceto FCDF)	252,6	4,0%	20,9%
FAT	55,0	0,9%	4,5%
Loas	46,1	0,7%	3,8%
FGTS	6,0	0,1%	0,5%
Subsídios	28,3	0,5%	2,3%
Desoneração da Folha	18,5	0,3%	1,5%
Legislativo e Judiciário	13,6	0,2%	1,1%
FCDF	12,0	0,2%	1,0%
Sentenças Judiciais	10,3	0,2%	0,8%
Demais Obrigatórias	26,7	0,4%	2,2%
Despesas Discricionárias não Contingenciáveis	147,8	2,4%	12,2%
Saúde mínimo (exceto pessoal e benefícios)	89,5	1,4%	7,4%
Educação mínimo (exceto pessoal e benefícios)	17,0	0,3%	1,4%
Bolsa Família	28,8	0,5%	2,4%
Benefícios aos servidores	12,4	0,2%	1,0%
Despesas Discricionárias Contingenciáveis	102,7	1,6%	8,5%
PAC (exceto saúde)	41,8	0,7%	3,5%
Demais	60,9	1,0%	5,0%
Obs: Despesas Discricionárias Totais	250,4	4,0%	20,7%

A nova geração de regras fiscais

- A crise financeira internacional tornou impossível aos países afetados o cumprimento estrito de metas fiscais de curto prazo.
- A tendência é de criar âncoras de médio prazo para recuperar a sustentabilidade da política fiscal.
- A discussão de sustentabilidade fiscal gira em torno de conseguir formas de melhorar o resultado fiscal ao longo do tempo.

Evolução das Regras Fiscais no Reino Unido

Duas regras foram adotadas ao longo dos anos 1990:

- Regra de ouro (financiamento das despesas de capital)
- Regra de investimento sustentável (dívida líquida deve se manter em níveis prudentes – 40% do PIB).

A regra foi alterada após a crise e permitiu que o balanço fiscal se ajustasse somente após a absorção de todos os choques.

Nova regra: “Contrato de Responsabilidade Fiscal”.

A regra para a dívida foi alterada em janeiro de 2015:

- A dívida líquida em percentual do PIB deve ser reduzida em 2016-17

Países que integram a Zona do Euro

- O “Stability and Growth Pact” (SGP) impôs limites para a condução da política fiscal aos países integrantes do Euro.
- Os limites são de 3% do PIB para o déficit público e 60% do PIB para a dívida.
- O “Excessive Deficit Procedure” (EDP) estabelece procedimentos para os casos que não apresentam convergência para os limites estabelecidos.
- Quando se observa descumprimento dos limites estabelecidos, um Conselho avalia se abre um EDP:
 - Um Comitê elabora um Relatório sobre a situação.
 - Ao abrir o EDP, o Conselho estabelece orientações para o país e acompanha.

Lista de países em EDP

	Relatório Técnico da Comissão	Decisão do Conselho para iniciar o EDP	Data final para correção
Croácia	15 de novembro de 2013	21 de janeiro de 2014	2016
Chipre	12 de maio de 2010	13 de julho de 2010	2016
Portugal	7 de outubro de 2009	2 de dezembro de 2009	2015
Eslovênia	7 de outubro de 2009	2 de dezembro de 2009	2015
França	18 de fevereiro de 2009	27 de abril de 2009	2017
Irlanda	18 de fevereiro de 2009	27 de abril de 2009	2015
Grécia	18 de fevereiro de 2009	27 de abril de 2009	2016
Espanha	18 de fevereiro de 2009	27 de abril de 2009	2016
Reino Unido	11 de junho de 2008	8 de julho de 2008	2016/17

O EDP Francês

COMISSÃO EUROPEIA NÃO DEVE APLICAR MULTA SOBRE A FRANÇA, MAS PODE APERTAR MEDIDAS EM 2015

Paris, 24/11/2014 - A França não deve ser multada se superar o déficit orçamental de 2015, mas a Comissão Europeia vai deixar a porta aberta para medidas mais duras no começo do ano se Paris não apresentar as reformas econômicas prometidas.

A Comissão deve dar um sinal verde para o orçamento de 2015 da França no fim desta semana, com a previsão de que a perspectiva de déficit será revisada novamente em março ou abril, de acordo com autoridades do governo. "Há diversas reformas importantes em curso e faz sentido que elas sejam levadas em conta", afirmou um oficial do governo francês.

Outros instrumentos para a Zona do Euro

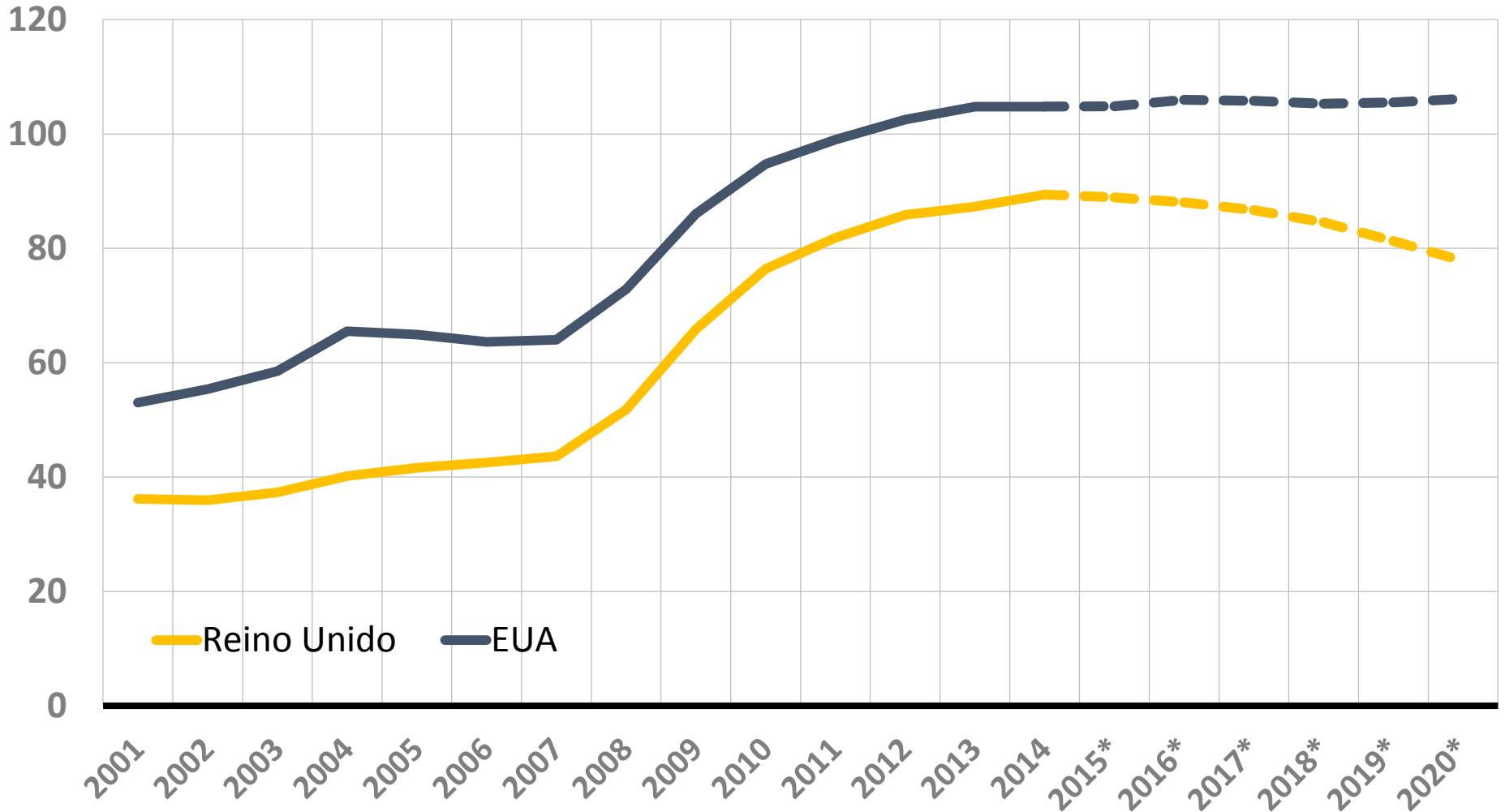
- Cada país membro possui um planejamento fiscal de médio prazo, conhecido como “Medium Term Budgetary Objective (MTO)”.
- Os resultados fiscais no MTO são definidos e avaliados com ajuste ao ciclo econômico.
- Os membros definem como alcançarão os parâmetros definidos no MTO a partir de seus programas econômicos que são de conhecimento das autoridades da Comissão Europeia.

A experiência internacional com cláusulas de escape

País e data	Desastre natural	Recessões econômicas	Bailout no sistema bancário	Mudanças de governo	Outros eventos fora do controle do governo	Transição definida
Brasil (2000)	X	X	-	-	-	-
Colômbia (2011)	-	X	-	-	X	-
Alemanha (2010)	X	X	-	-	X	X
México (2006)	-	X	-	-	-	-
Panamá (2008)	X	X	-	-	X	X
Peru (2000)	X	X	-	-	X	X
Romênia (2010)	-	X	-	X	X	X
Eslováquia (2012)	X	X	X	-	X	-
Espanha (2002)	X	X	-	-	X	X
Suíça (2003)	X	X	-	-	X	X
Zona Euro (2005)	-	X	-	-	-	X

Experiência internacional - países selecionados

Dívida bruta do governo geral (% PIB)

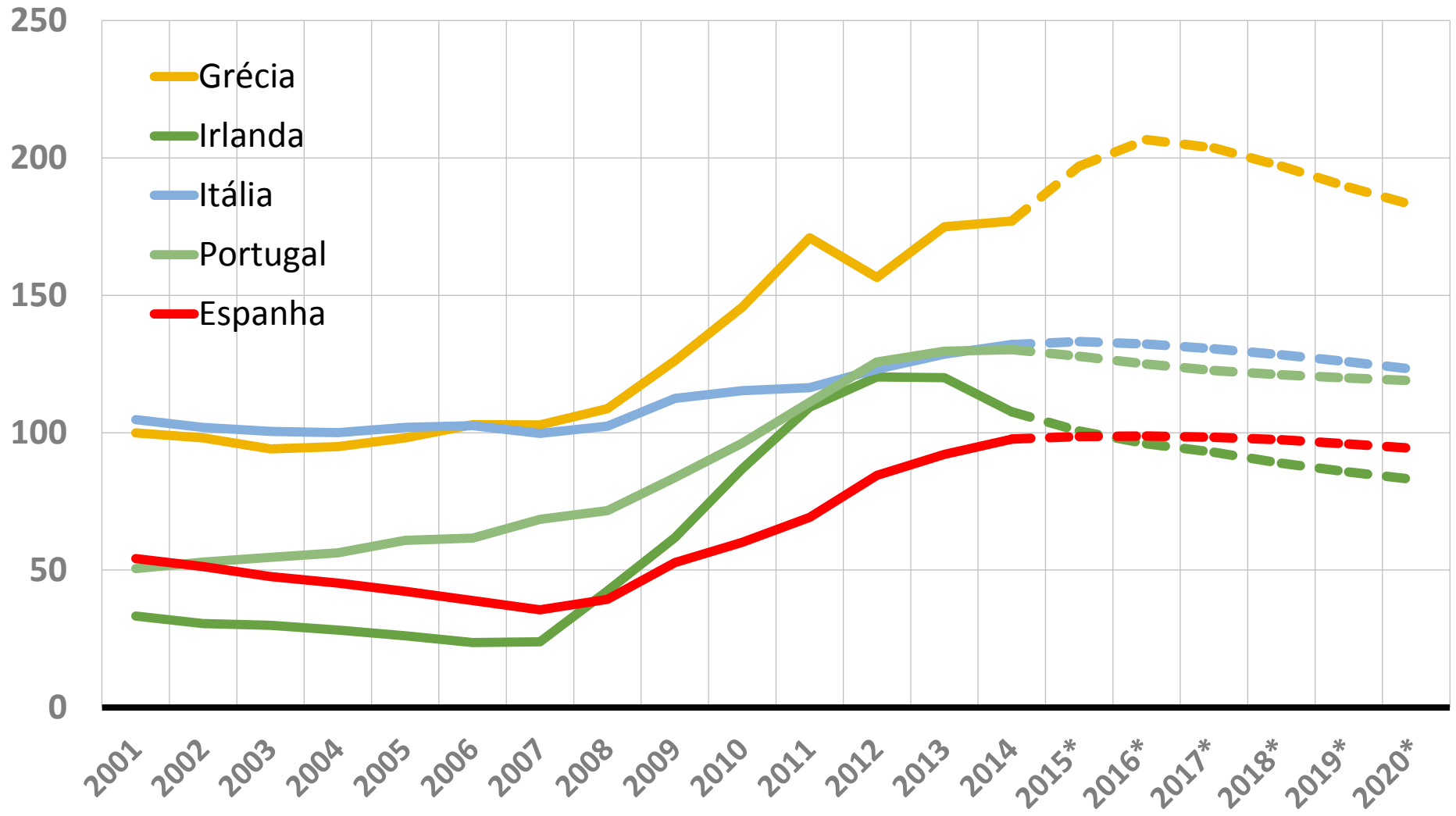


Fonte: WEO/FMI.

* Estimativas do FMI, exceto para o Brasil, cuja estimativa vem do BCB, baseadas na Grade/MF de 05/10/2015.

Experiência internacional países selecionados

Dívida bruta do governo geral (% PIB)



Fonte: WEO/FMI.

* Estimativas do FMI, exceto para o Brasil, cuja estimativa vem do BCB, baseadas na Grade/MF de 05/10/2015.

Regras fiscais e o regime de metas de inflação

- O debate de regras fiscais já foi enfrentado pela teoria monetária, pois os conflitos são semelhantes.
- O RMI garante regras de conduta para os gestores da política monetária e prestação de contas para a sociedade.
- Permite flexibilidade a partir de bandas com uma meta central em horizonte de três anos.
- Transparência com a divulgação de relatórios
- Sanção para descumprimento da meta: carta aberta explicando as causas do descumprimento e as medidas a serem adotadas.

Conclusões

- Limites para a dívida pública não tem se mostrado mecanismos eficazes de controle fiscal.
- Sanções, tais como as que limitam o financiamento da dívida, tendem a aumentar a percepção de risco.
- O foco das regras fiscais deve ser nas metas de resultado prestigiando o planejamento fiscal de longo prazo e no princípio “comply or explain”.
- O governo vem trabalhando junto do Congresso Nacional medidas que possam efetivamente reforçar o equilíbrio fiscal.

Anexos

Detalhamento de regras de dívida - Eslováquia

- Eslováquia possui limites de dívida com regras procedimentais:
 - Se a dívida atingir 50% do PIB o Ministro da Fazenda é obrigado a explicar as medidas que serão adotadas
 - Se a dívida atingir 53% do PIB o governo deve adotar um pacote fiscal para estabilizar a dívida
 - Se a dívida atingir 55% do PIB o governo deve reduzir as despesas em 3% do PIB
 - Se a dívida atingir 57% do PIB o governo deve encaminhar um orçamento equilibrado.

Zona do Euro – O caso da Irlanda

- A Irlanda entrou no EDP em 2009.
- Inicialmente, o Conselho recomendou que o ajuste fiscal fosse de 1,5% do PIB a cada ano de modo que tivesse fim em 2013.
- Como o país entrou em recessão e mesmo com o esforço fiscal vigente o déficit cresceu e o planejamento teve que ser revisto.
- Atualmente, exige-se esforço fiscal anual de 0,5% do PIB com prazo final previsto para 2015.

Evolução do ajuste fiscal na Irlanda

Em % do PIB	2011	2012	2013	2014	2015**
EDP limite de resultado fiscal	-10,6%	-8,6%	-7,5%	-5,1%	-2,9%
Resultado Fiscal Nominal*	-8,8%	-8,1%	-5,8%	-4,1%	-2,3%

* Exclui suporte ao setor bancário.

** Estimativa.

Fonte: Ireland's Stability Programme, april 2015 update.

O princípio “comply or explain”

- A Irlanda está implementado critérios de governança corporativa na elaboração e execução de sua política fiscal.
- O critério baseado no princípio “Comply ou Explain” obriga as empresas (e nesse caso o setor público) a obedecerem seus respectivos códigos de conduta.
- Quando a empresa entende que a regra estabelecida não é a melhor solução, ela explica a solução adotada e suas razões para isso.
- As empresas explicam como aplicaram os códigos em um relatório de governança corporativa.