

Debate PEC 241/16



HOBART AND WILLIAM SMITH COLLEGES

MINDS

Felipe Carvalho de Rezende, PhD
Professor Associado
Departamento de Economia
Hobart and William Smith Colleges
Genebra, NY, EUA

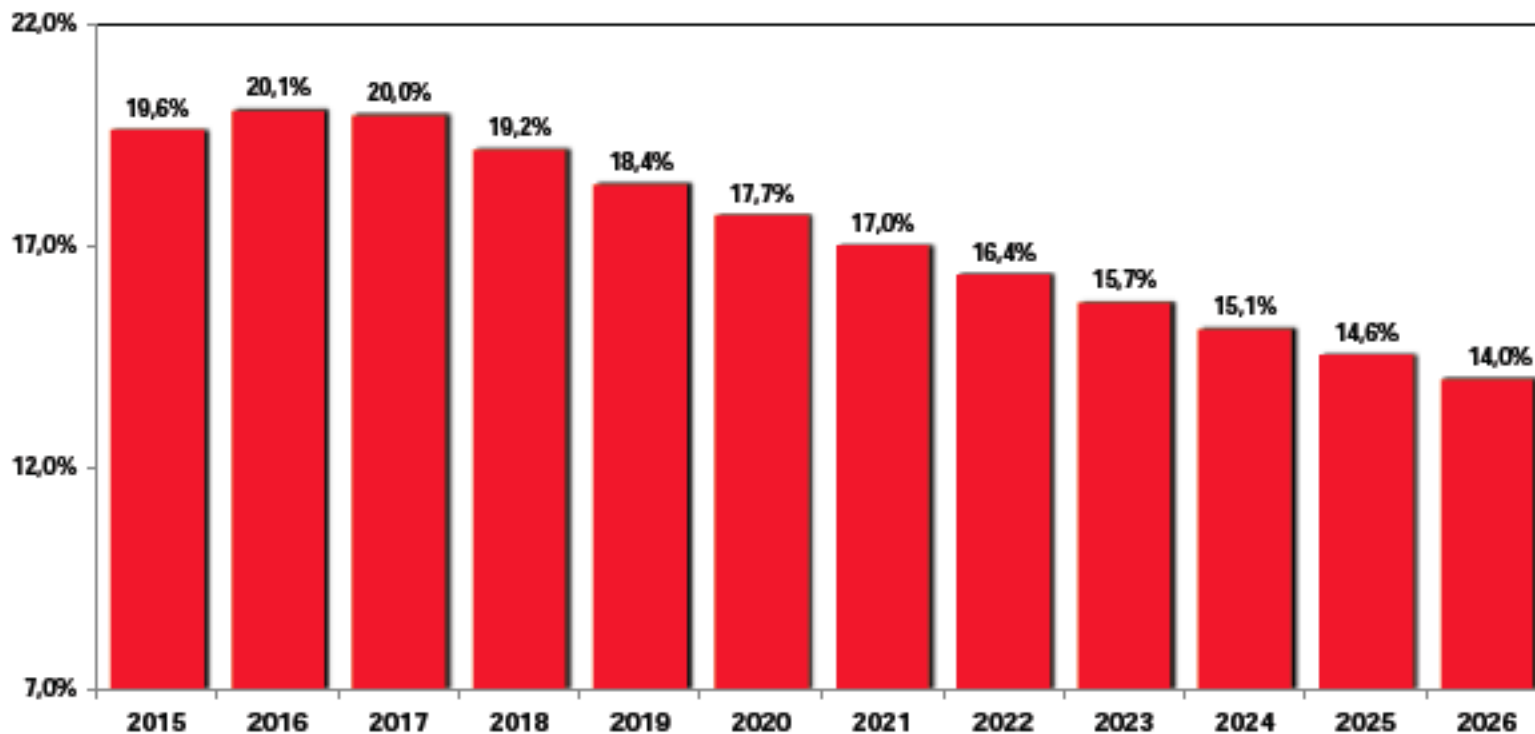
Research Fellow,
Multidisciplinary Institute for
Development and Strategies (MINDS)

Comissão de Assuntos Econômicos do Senado
Brasília, 25 de Outubro de 2016

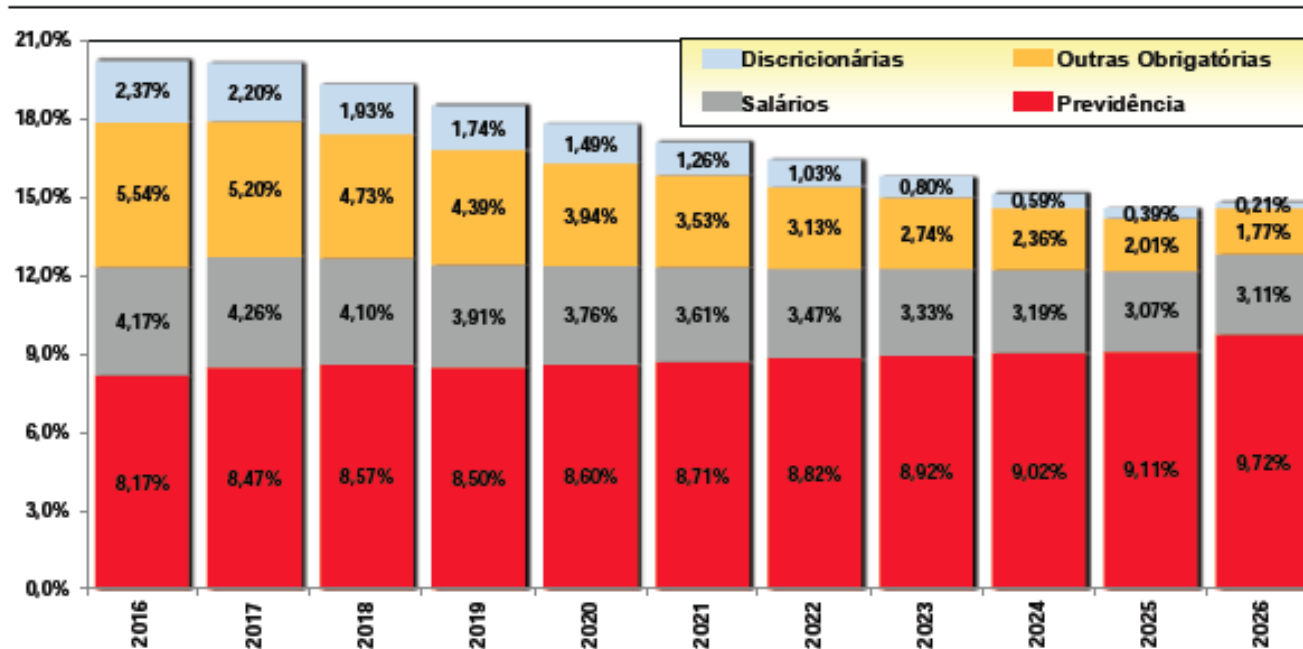
Debate político sobre os gastos públicos

- Segundo os dados do Fundo Monetário Internacional, entre os países que passaram por crises, verificou-se um aumento significativo dos déficits nominais e da dívida pública.
- Diagnóstico convencional: despesas do setor público em “trajetória insustentável”
 - Quebra da confiança, aumento das taxas de juros, queda do investimento privado.
- Reposta convencional: A ideia da “contração expansionista”
 - corte de gastos públicos promove retomada da confiança, queda nas taxas de juros e retomada dos investimentos.
 - superávit primário e redução da dívida bruta/PIB (subjetivo e arbitrário)
 - Esse modelo falhou onde foi implementado, não houve recuperação econômica. O ajuste fiscal é um exercício de ficção, estéril e contraproducente. FMI faz mea-culpa.
- Reposta convencional (Brasil): PEC limitando crescimento do gasto público. “Surge como resposta à trajetória de dívida pública”
- **Esse é um grave erro de diagnóstico das causas da crise.** Essa é uma **crise de solvência do setor privado**. Forte queda da rentabilidade das empresas. Trata-se de uma crise Minskyana que colocou pressão sobre o orçamento público, tal qual esperado para esses períodos.
- A dívida pública é sustentável?

Despesa Total do PIB – seguindo regras da PEC do teto



Simulação da Despesa (% do PIB) – texto original da PEC

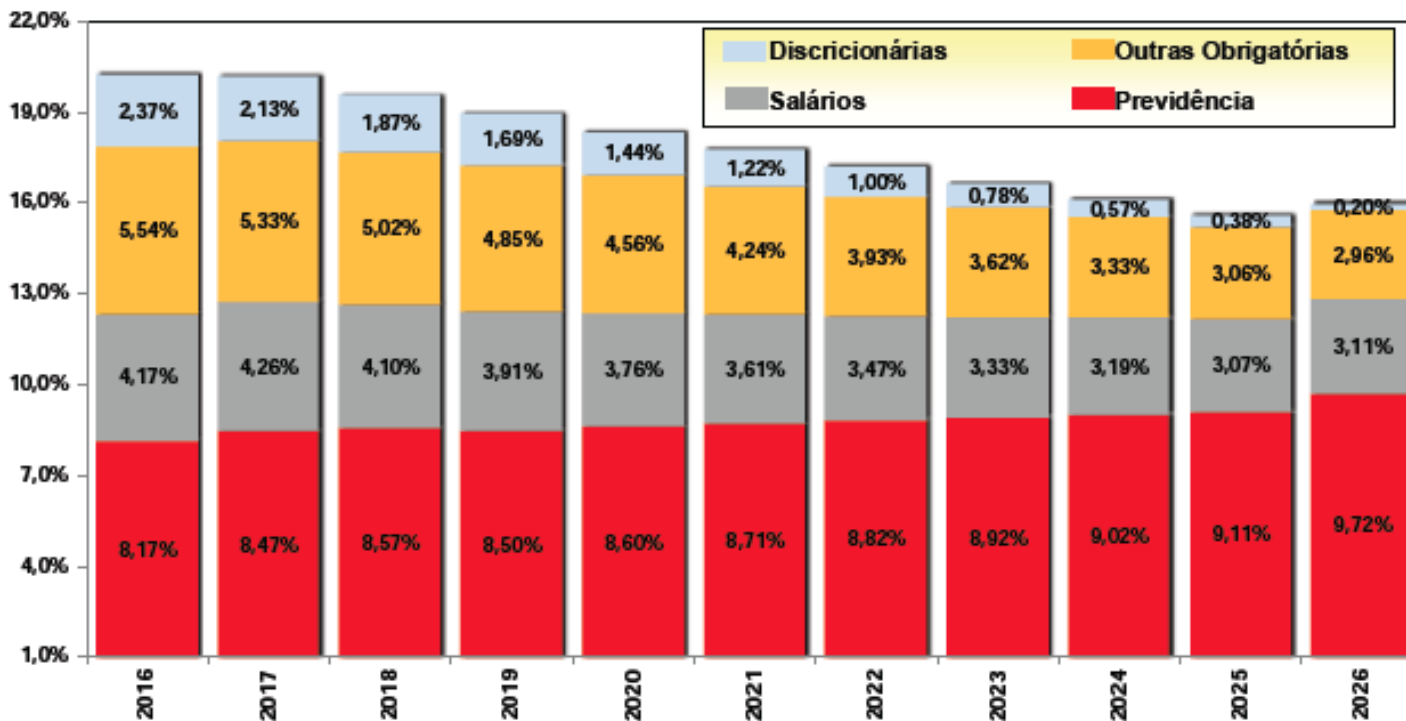


**Simulação da Despesa
como proporção do PIB
– classe de dispêndio –
texto original da PEC**

Fonte: Tesouro Nacional
Elaboração: BRADESCO

IMF 2015: “The introduction of expenditure rules is associated with a decrease in public investment only in emerging economies” Cordes et al. 2015, p. 4

Despesa como proporção do PIB – classe de dispêndio – PEC com flexibilização de saúde e educação*



Despesa como proporção do PIB – classe de dispêndio – PEC com flexibilização de saúde e educação*

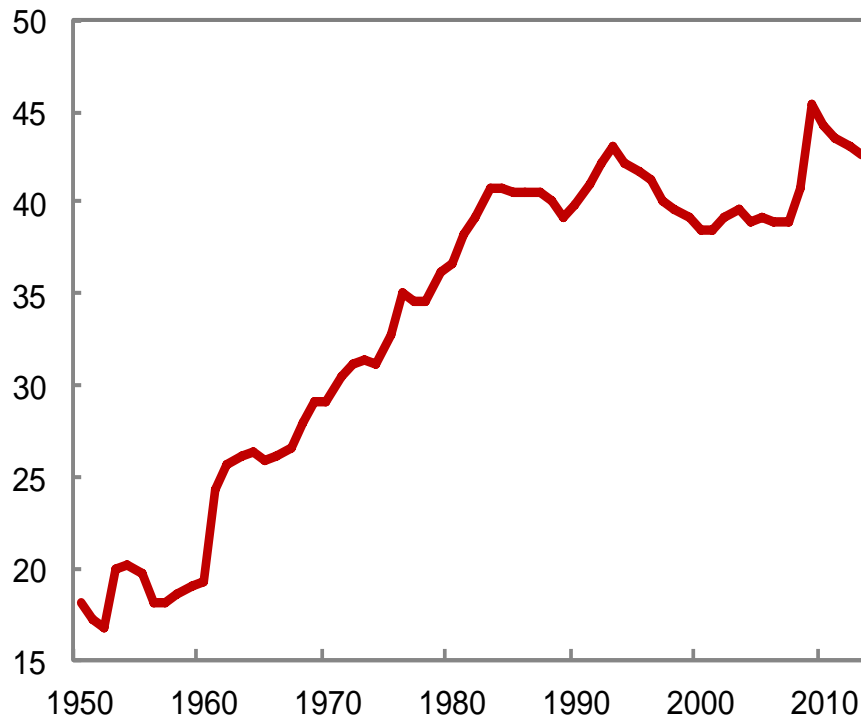
(*) Mantidas as regras atuais saúde/educação.

Fonte: Tesouro Nacional
Elaboração: BRADESCO

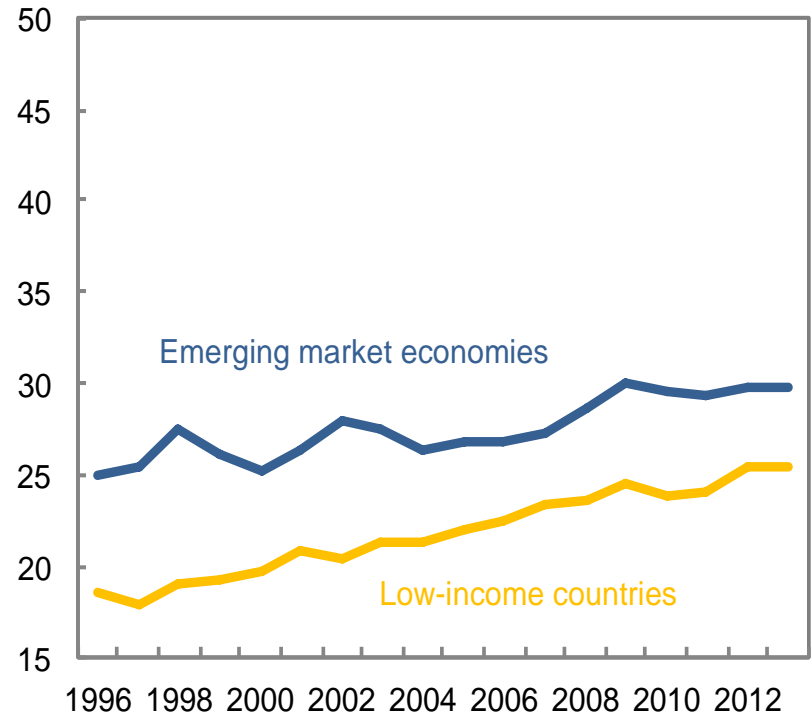
Despesas do Governo Geral (% do PIB)- Economias Avançadas e Emergentes

Figure 2.1. General Government Expenditure
(Percent of GDP)

1. Select Advanced Economies, 1950–2013

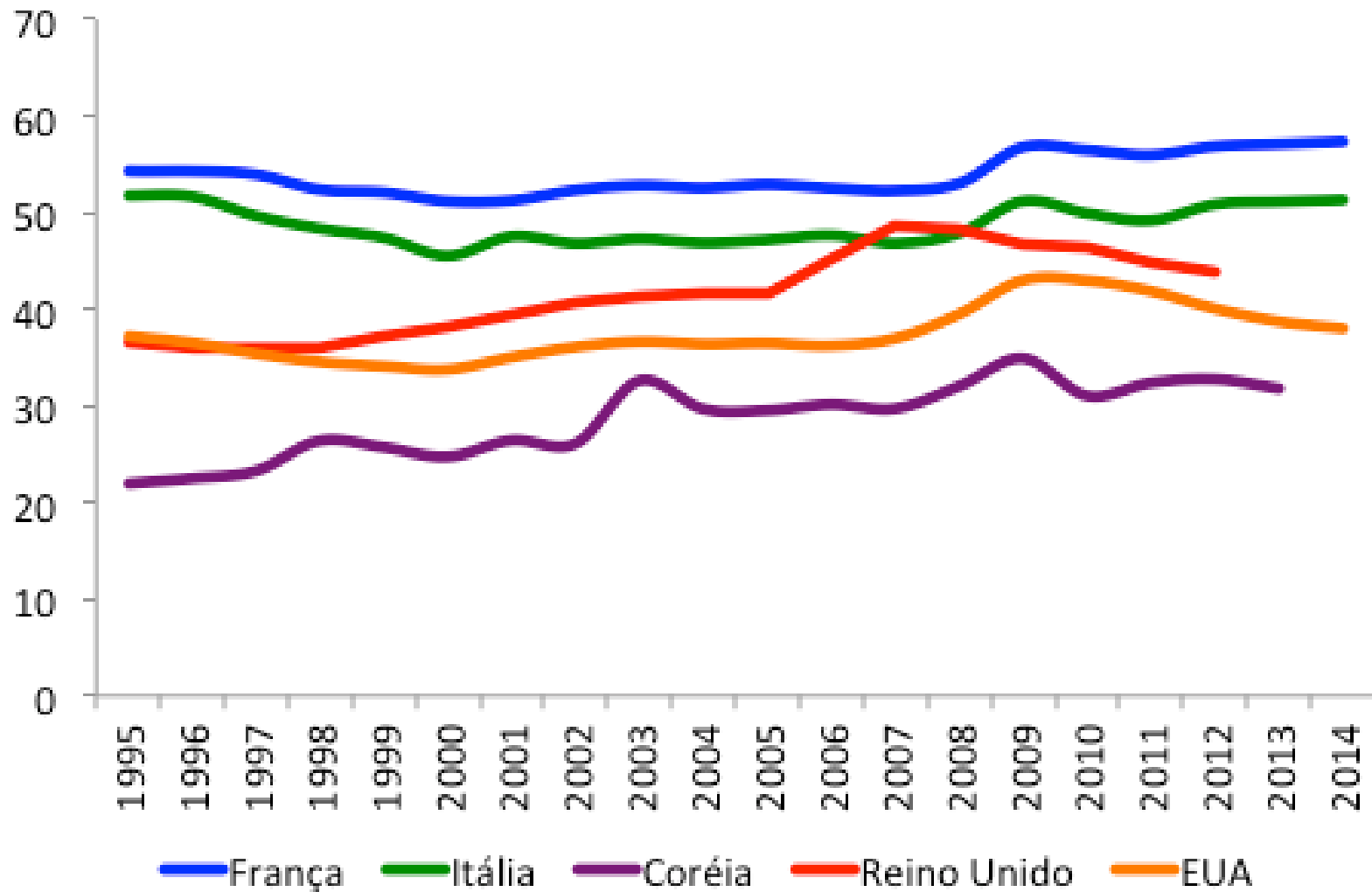


2. Emerging Market Economies and Low-Income Countries, 1996–2013

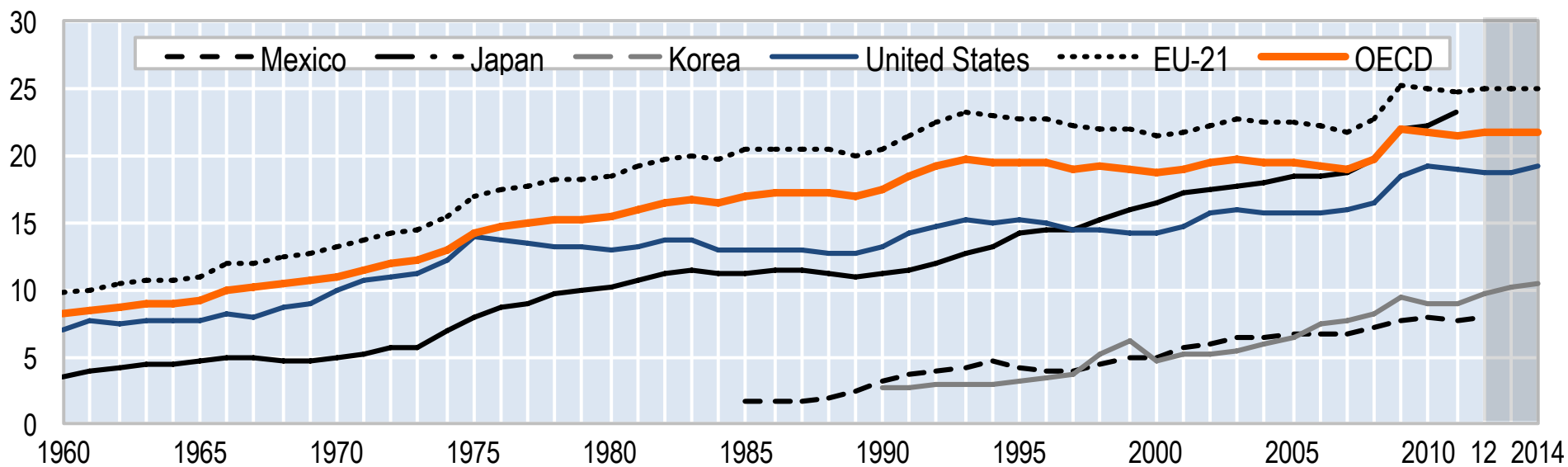


Sources: Mauro and others (2013); and IMF staff estimates.

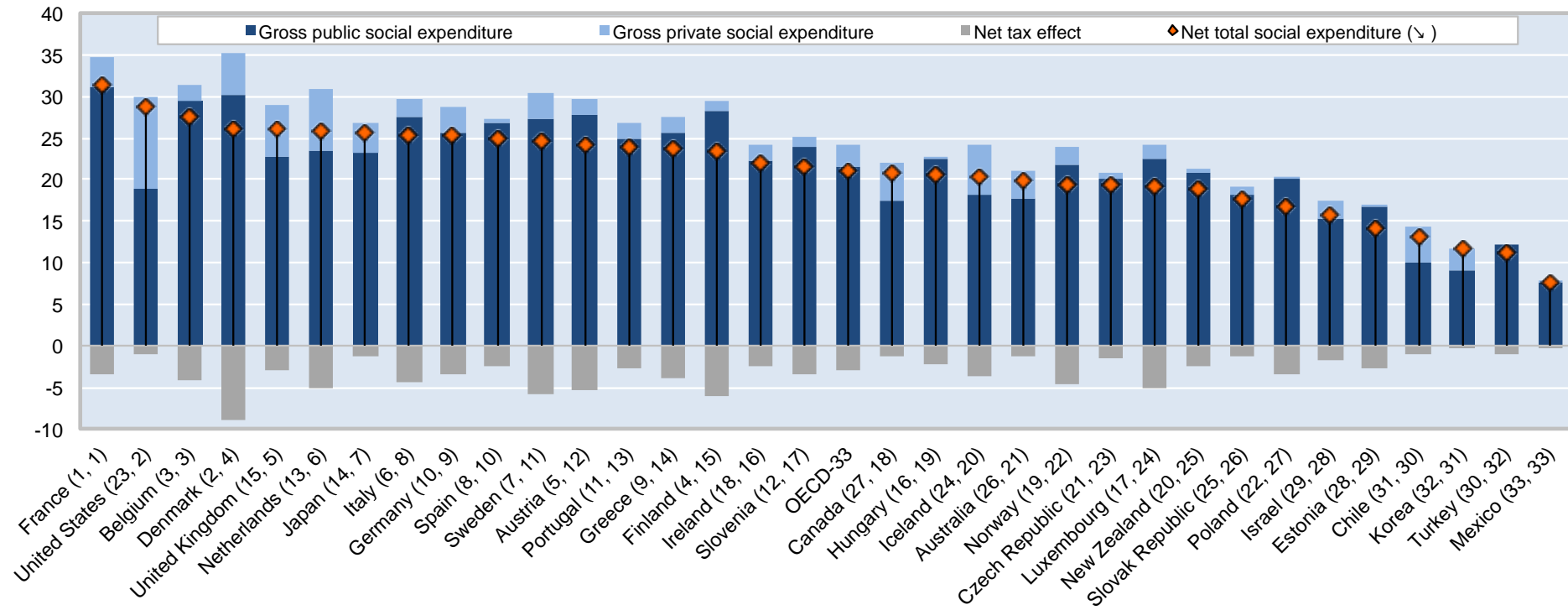
Gasto do Governo Geral -Países Seleccionados (% do PIB), FMI WEO



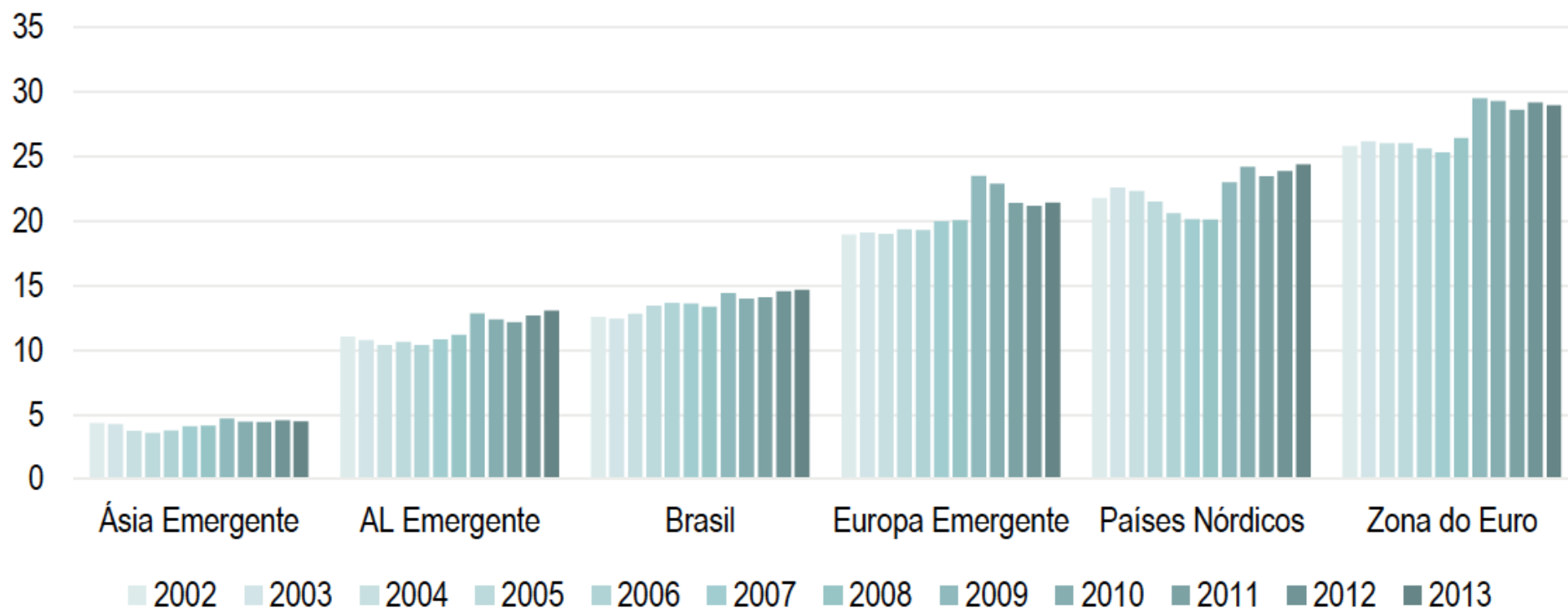
Gastos públicos sociais (% do PIB) – OCDE e Países Selecionados 1960- 2014



Na maioria dos países da OCDE os gastos sociais líquidos são cerca de 20–25% do PIB, 2011

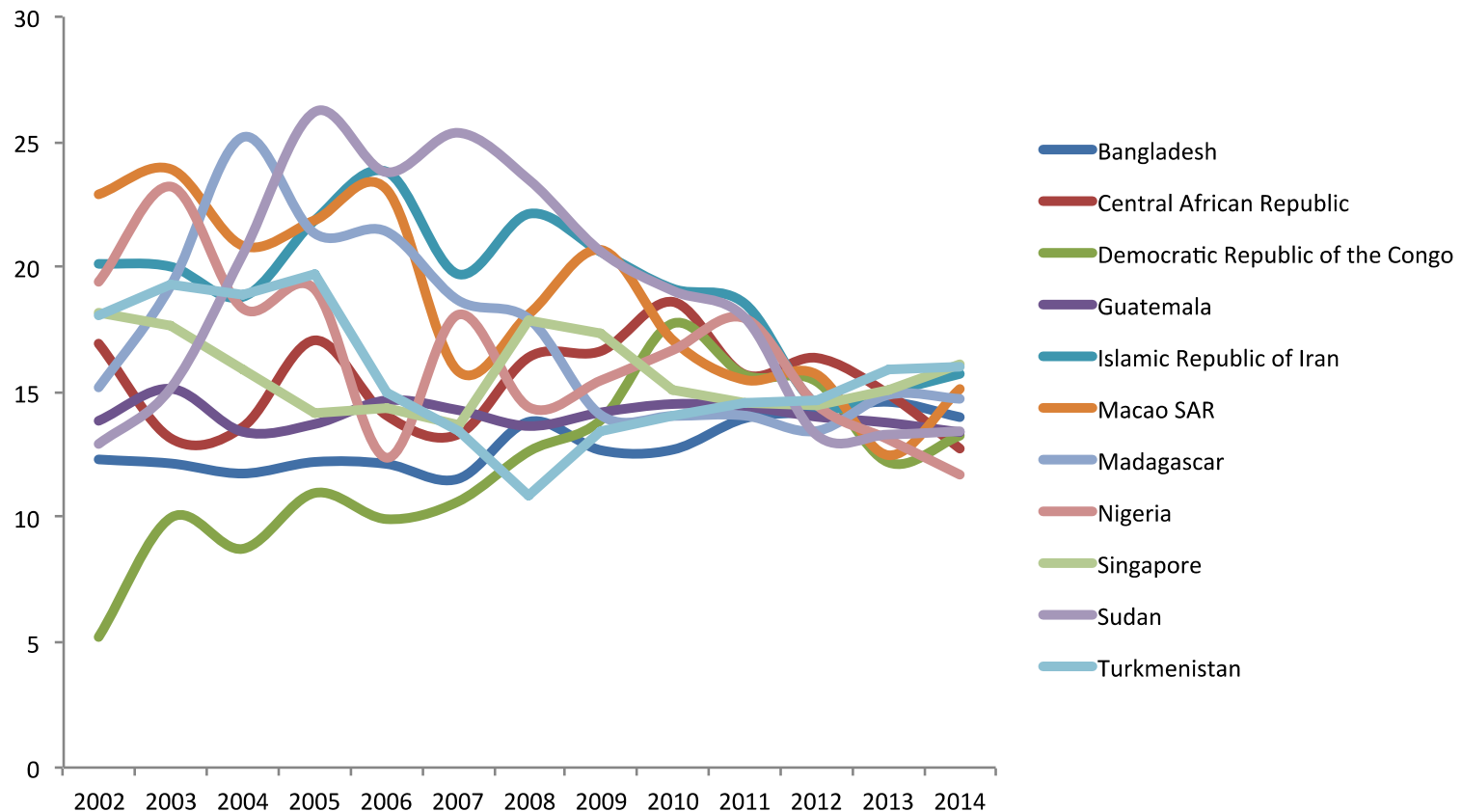


Gasto Social do Governo Central (%PIB) – Padrão Sociocultural, 2002- 2013

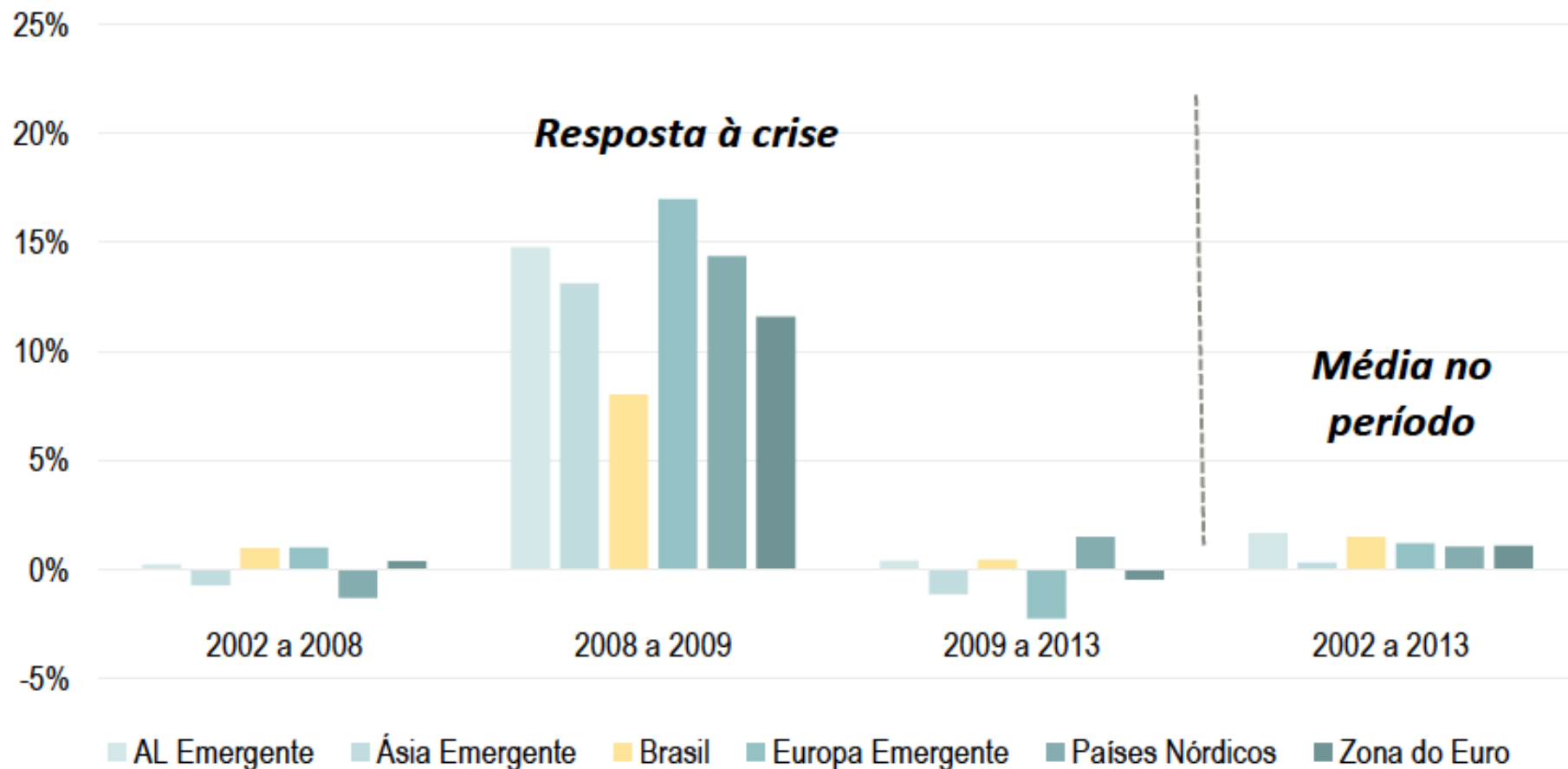


Gasto do Governo Geral -Países Selecionados (% do PIB), FMI WEO

Entre 191 países, apenas 11 têm $G \leq 16\%$ do PIB



Taxa Anual Média de Crescimento da Participação do Gasto Social no PIB por Período Padrão Sociocultural, 2002-2013

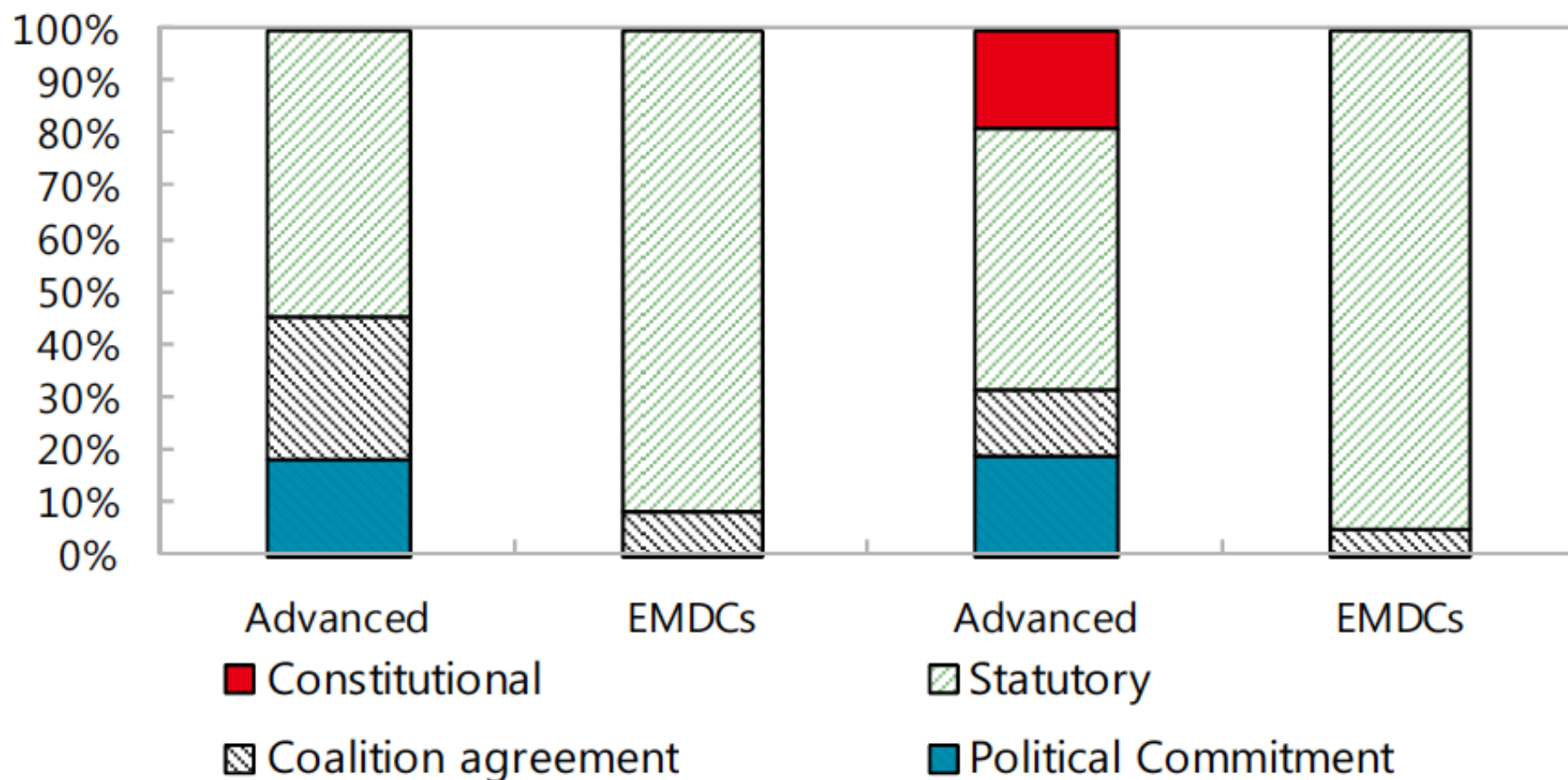


Fonte: IMF (2015), CEPAL (2015) e governos de Argentina, Brasil e Estados Unidos (ver anexo 1).

Base Legal para Regras Fiscais (2013)

Expenditure Rules

Budget Balance Rules

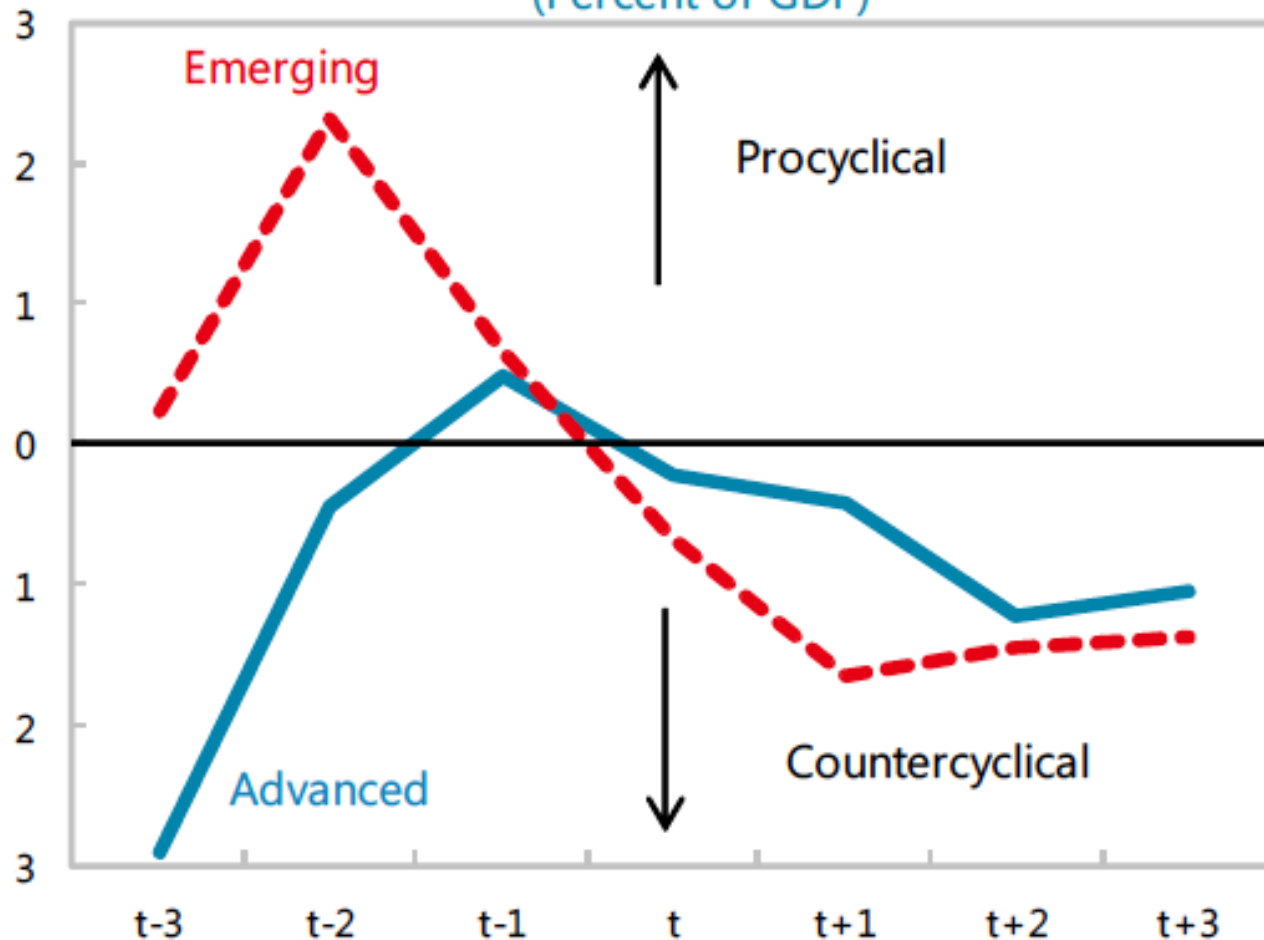


Componentes Geralmente Excluídos das Regras Fiscais

Item Most Frequently Excluded	Countries Where Exclusions Apply
Interest Payments	Finland, France, Japan, Spain
Cyclically-Sensitive Expenditure	Finland, Poland, Spain, United States
Capital Expenditure	Croatia, Ecuador, Peru
Security-related spending	Israel, Peru

Source: FAD Fiscal Rules Dataset.

Figure 9. Fiscal Impulse
(Percent of GDP)



Impulso Fiscal
(% do PIB)
depois da
introdução de
Regras de
Gastos

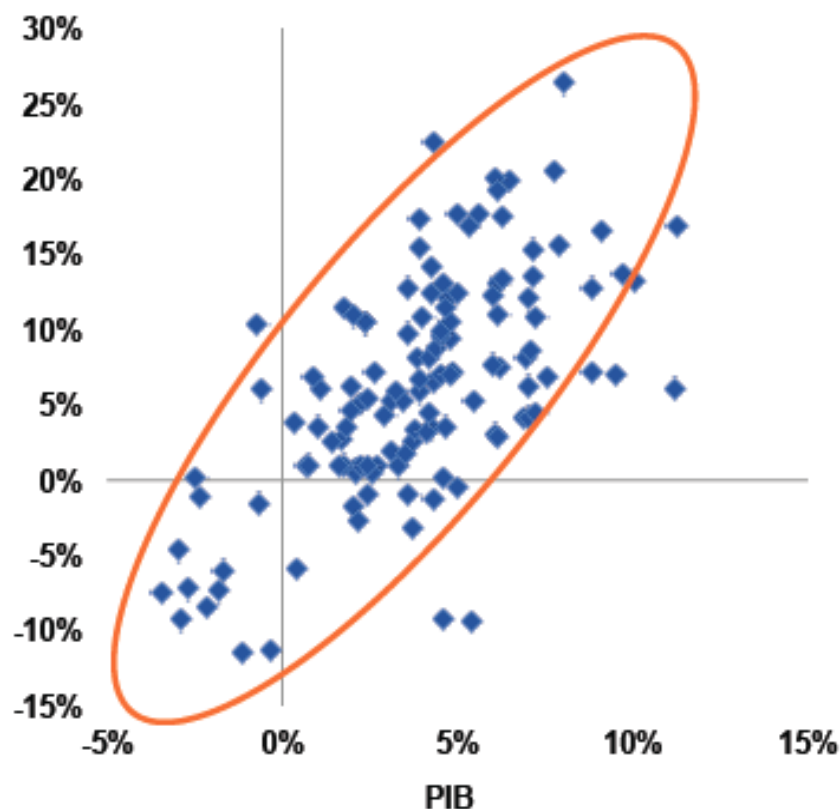
Source: FAD Fiscal Rules Dataset; and Authors' calculations.
Note: Procyclical impulses are measured by the improvement in the primary balance during bad times and the deterioration in the primary balance during good times. A higher value in the graph corresponds to a more procyclical policy. A negative value corresponds to a countercyclical policy. t indicates the year the rule was introduced.

Relação entre ciclos econômicos e política fiscal: arrecadação é mais sensível ao crescimento

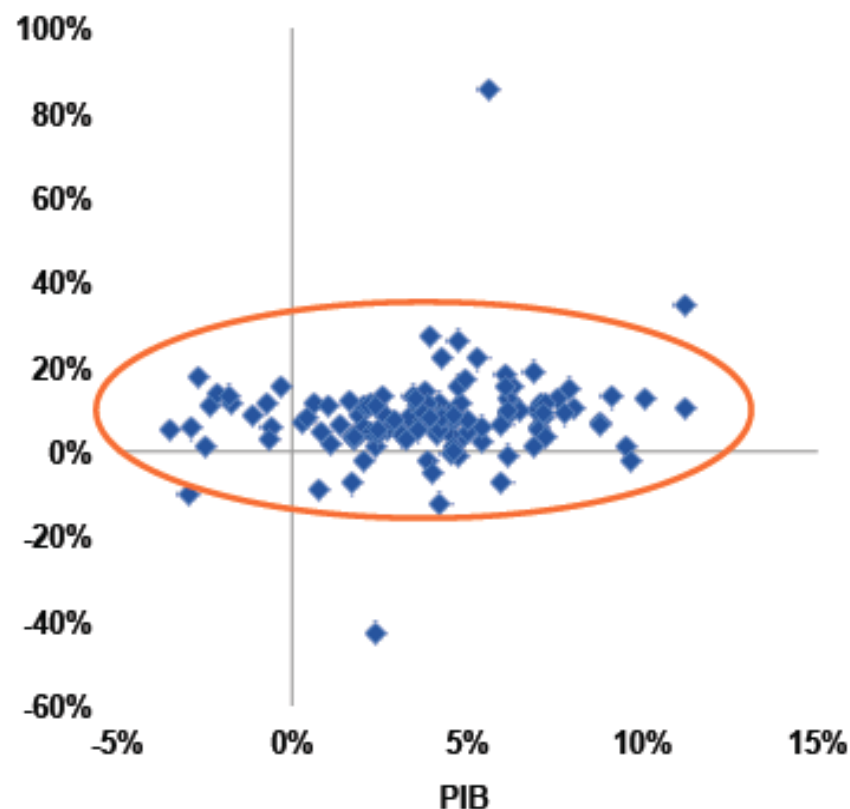
PIB mensal Itaú Unibanco vs. arrecadação/despesa federal

Taxa de crescimento ano/ano, dados mensais (2004 a 2014)

Arrecadação federal

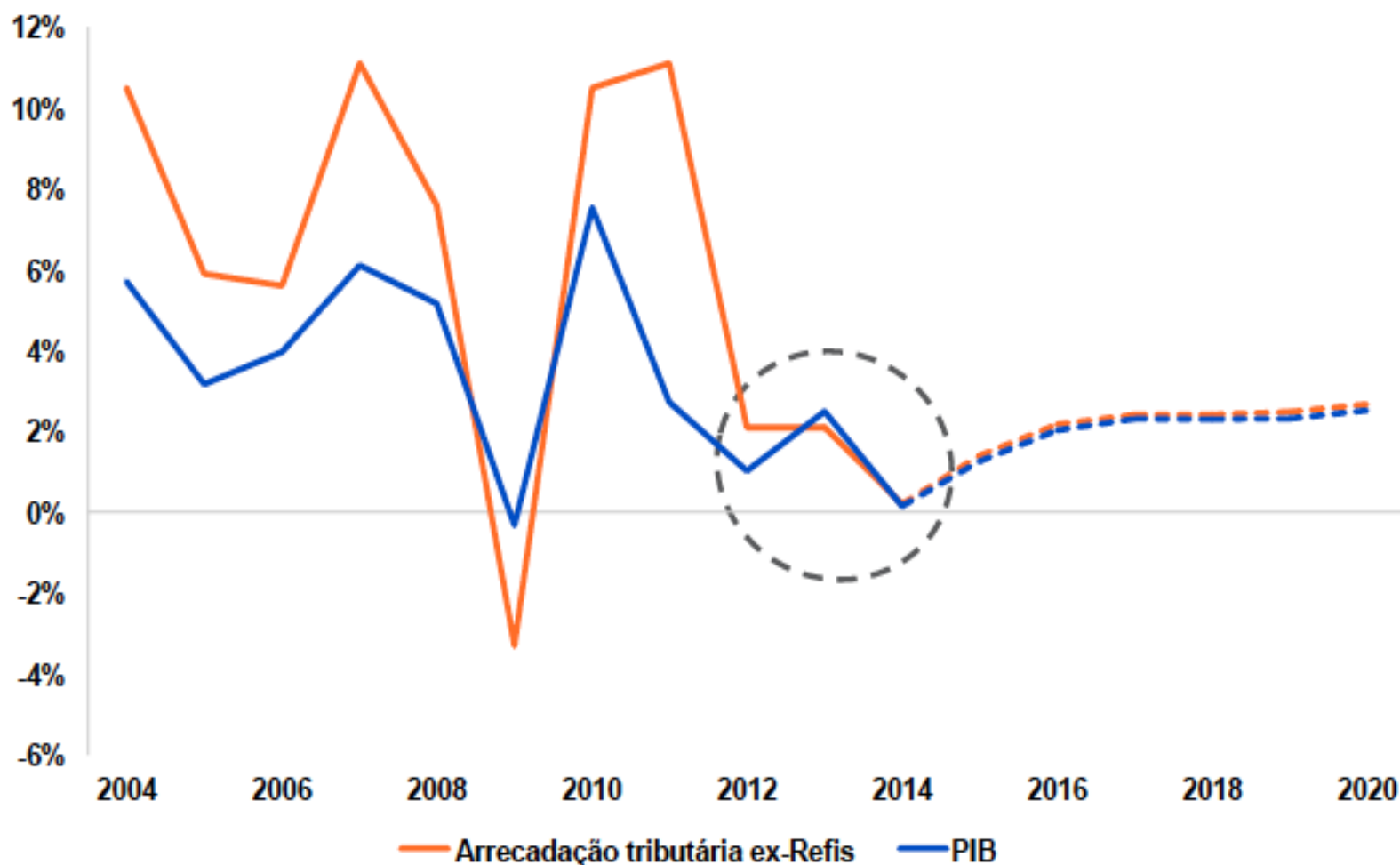


Despesa federal



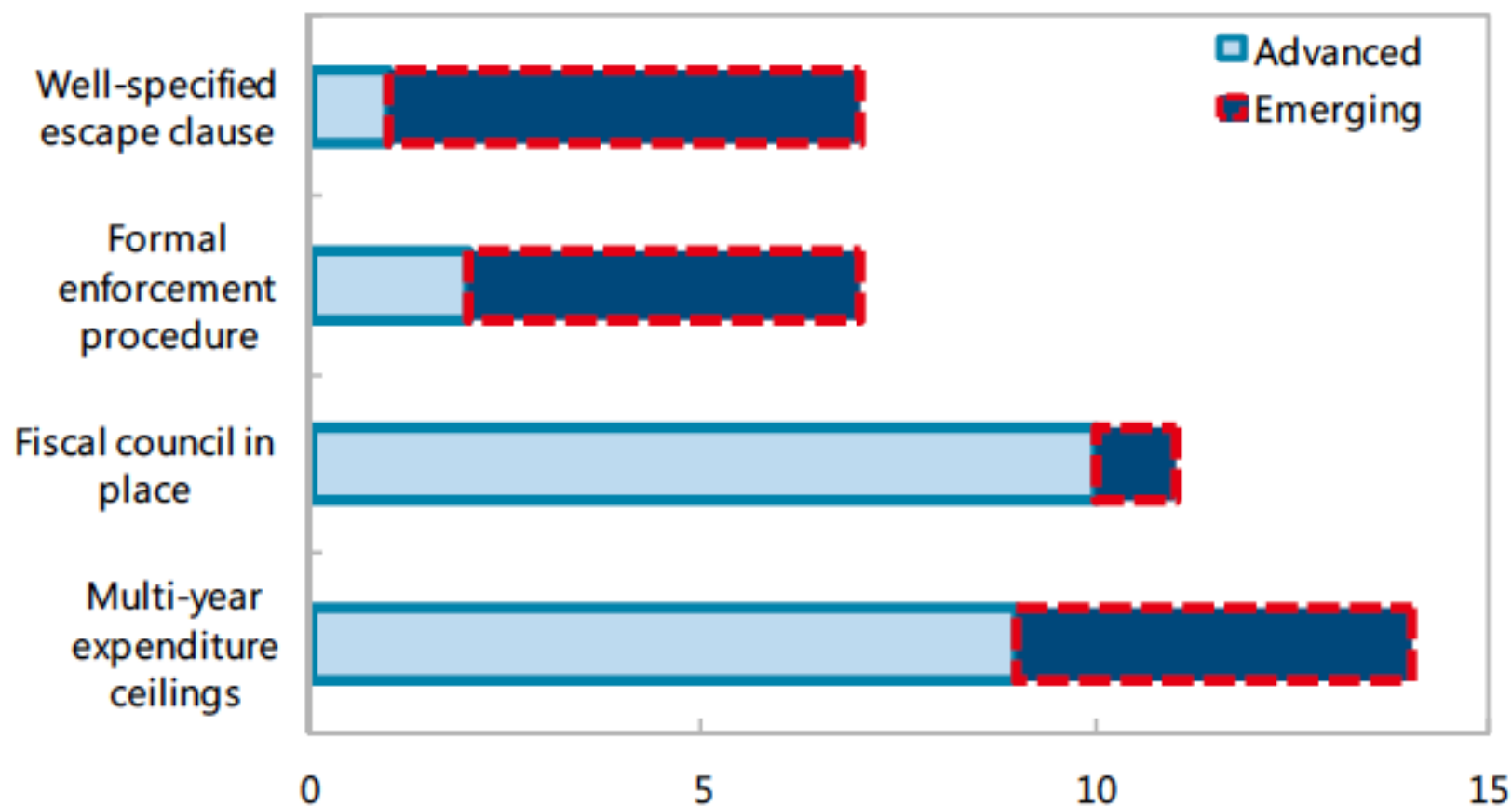
- Queda na elasticidade arrecadação-PIB devido a desonerações (efeito transitório), menor crescimento da formalização e expansão mais baixa da massa salarial (permanente).

Crescimento do PIB vs. arrecadação tributária



Características das Regras de Gastos por grupos de países.

Figure 4. Design Features of Expenditure Rules in 2013
(Number of Countries)



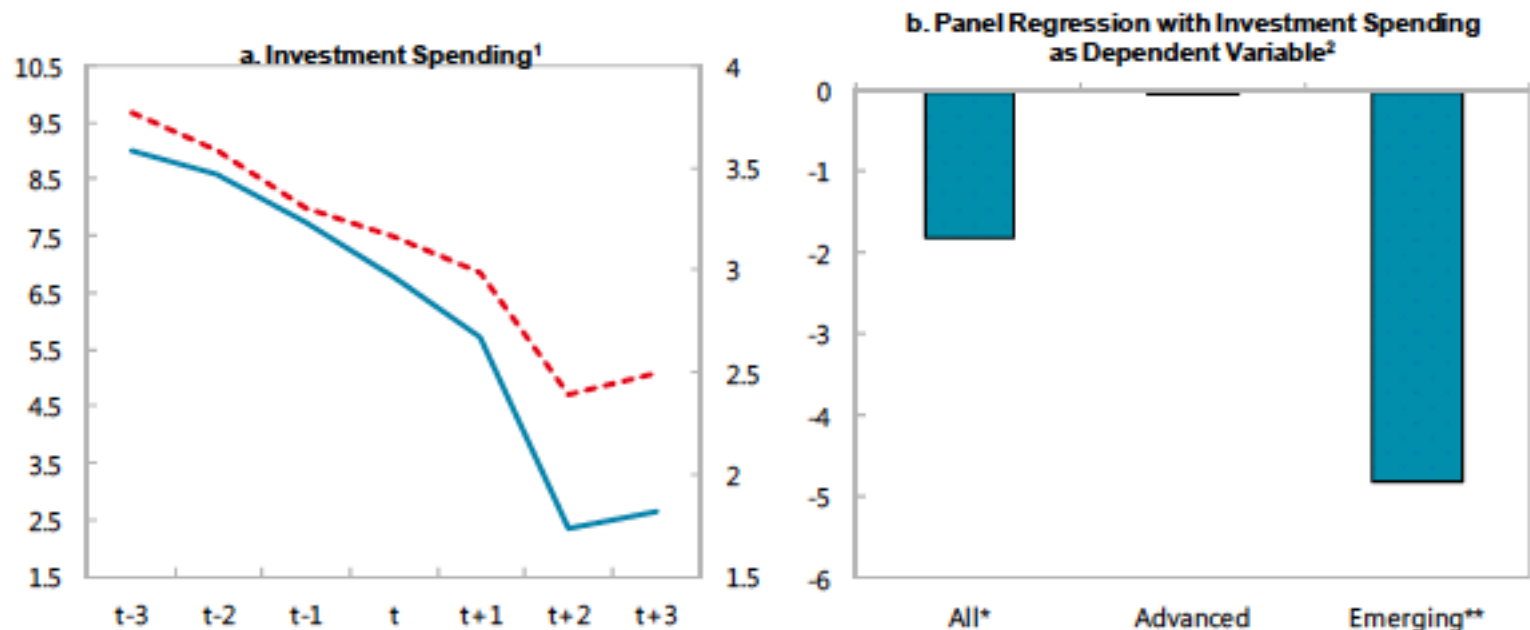
Source: FAD Fiscal Rules Database; and Authors' calculations.

Qual é o impacto das regras de gastos para os países emergentes?

- FMI 2015: “Evidence suggests that expenditure targets specified in levels of GDP have also had a high compliance record”. p.11
- FMI 2015: **“Expenditure rules are associated with a significant decrease in investment in emerging economies only.”** p.15

Forte Queda dos Investimentos Públicos após a introdução de Regras de Gastos nos países Emergentes.

Figure 10. Expenditure Rules and Spending Composition



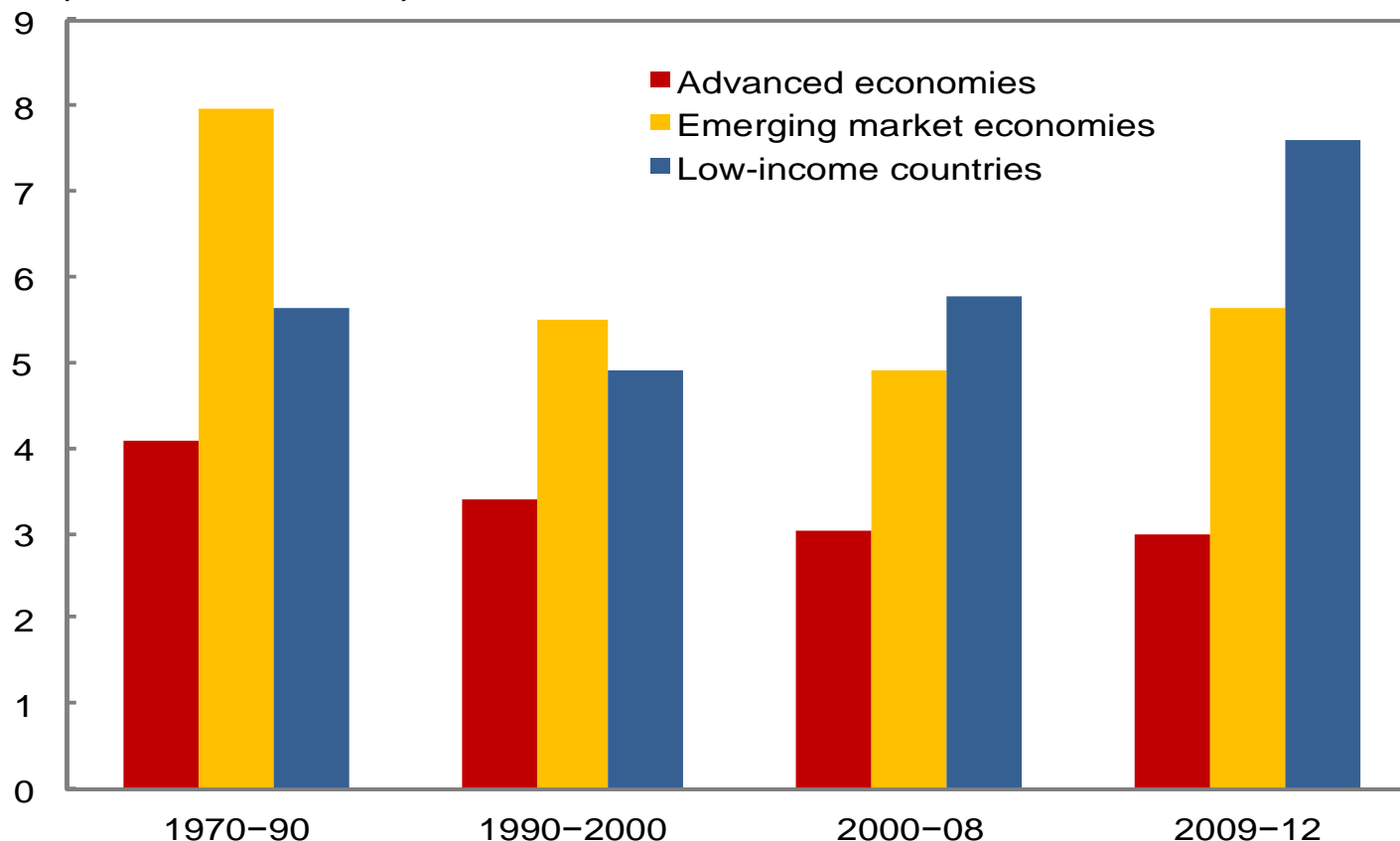
Sources: FAD Fiscal Rules Database; and Authors' calculations.

¹ t is for the first year of implementation of rule. Figure shows an average across countries with expenditure rules in place.

² * and ** denote significance at 10 and 5 percent level respectively. The chart shows coefficients from panel regressions of the investment share of spending on an expenditure rule dummy and other control variables, which include political variables from the World Bank database.

Investimento público (% do PIB) por grupo de países

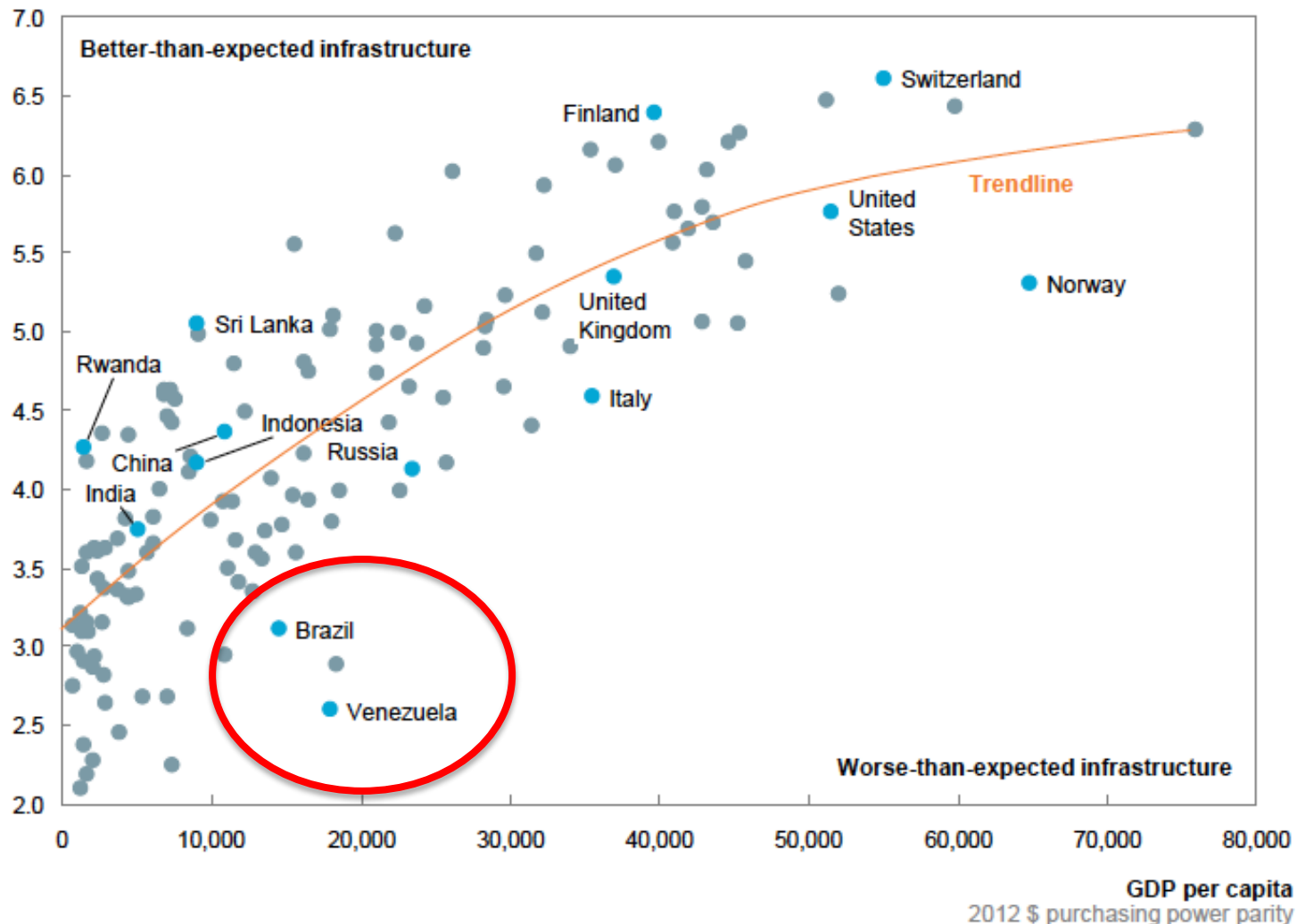
Figure 2.13. General Government Investment
(Percent of GDP)



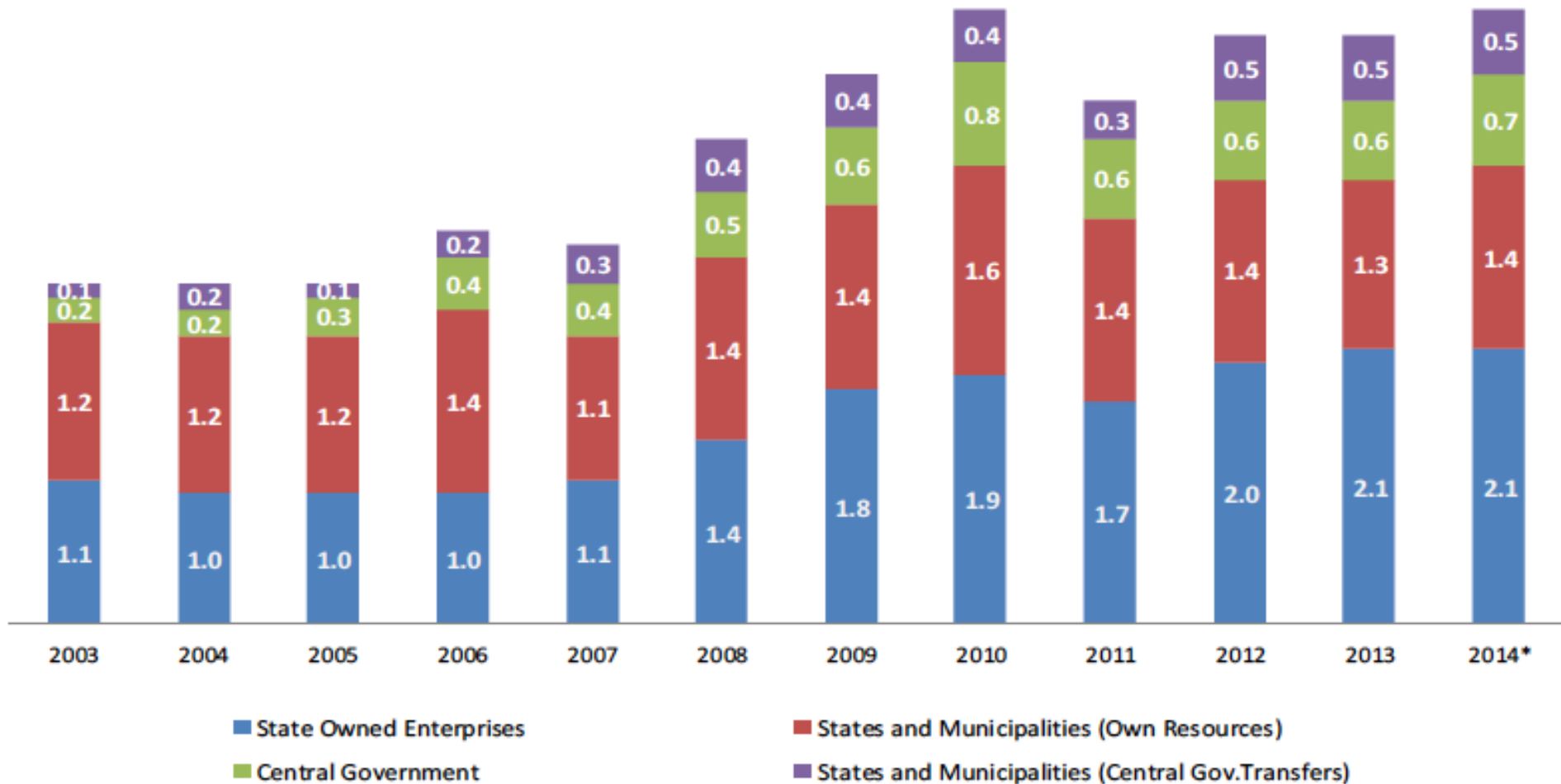
Sources: Center for International Comparisons (2013); Organisation for Economic Co-operation and Development; and IMF staff estimates.

Qualidade da Infraestrutura vs. PIB per capita

World Economic Forum (WEF) infrastructure quality
Index (higher is better)



Investimento público (% do PIB)

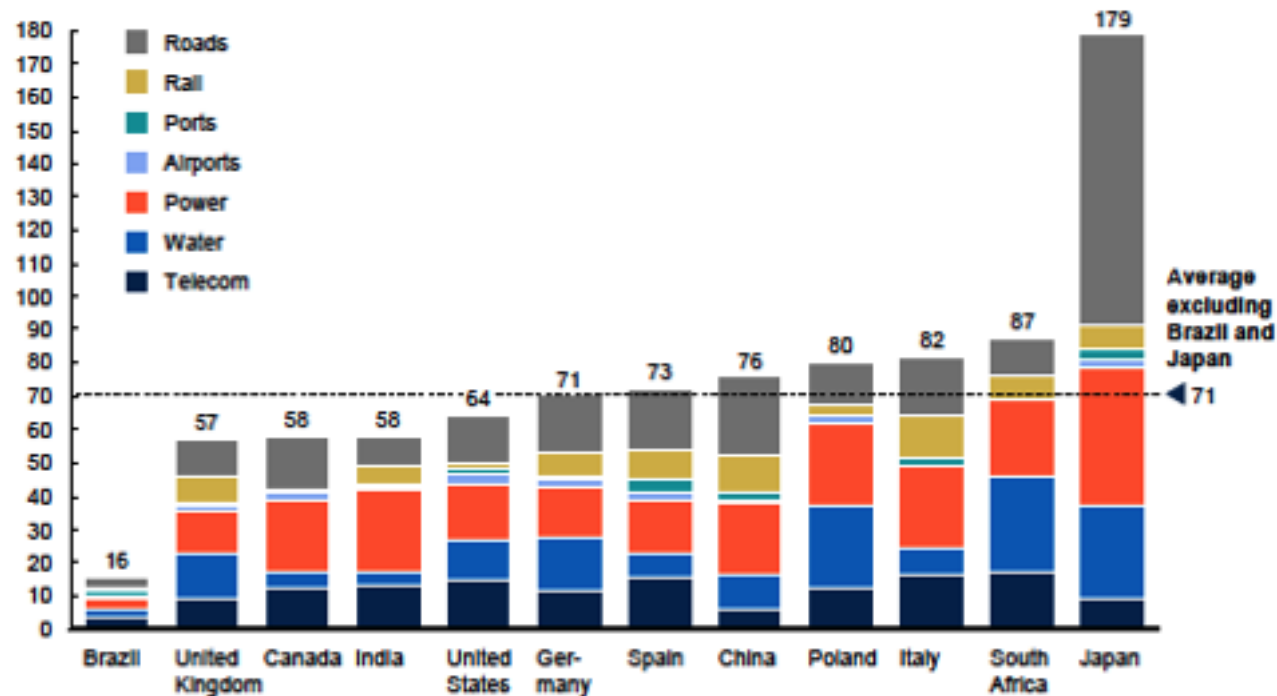


Espaço para aumentar o investimento em infraestrutura (público e privado)

Exhibit 3

The value of infrastructure stock averages 70 percent of GDP—with significant variation across countries

Total infrastructure stock
% of GDP



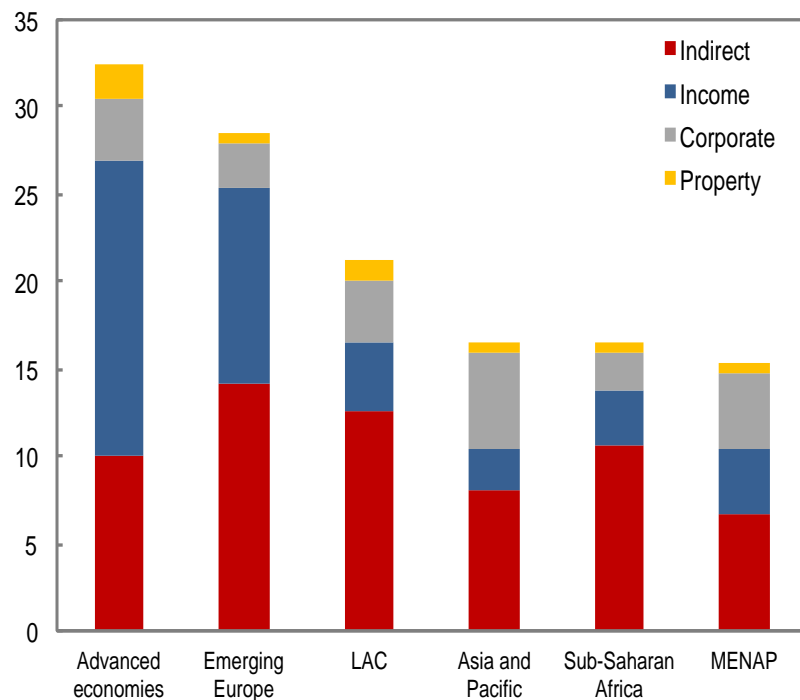
SOURCE: ITF; GWI; IHS Global Insight; *Perpetual Inventory method*, OECD, 1998; McKinsey Global Institute analysis

Recolhimento de Impostos e Gastos Sociais (% do PIB) por países

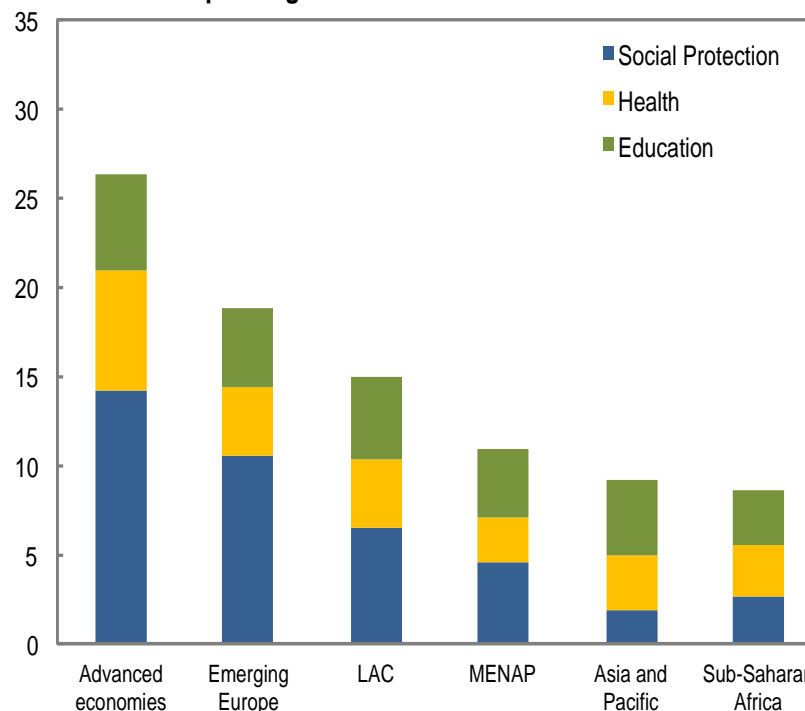
Figure 2.10. Tax Revenues and Social Spending, 2011¹

(Percent of GDP)

1. Tax Revenues



2. Social Spending



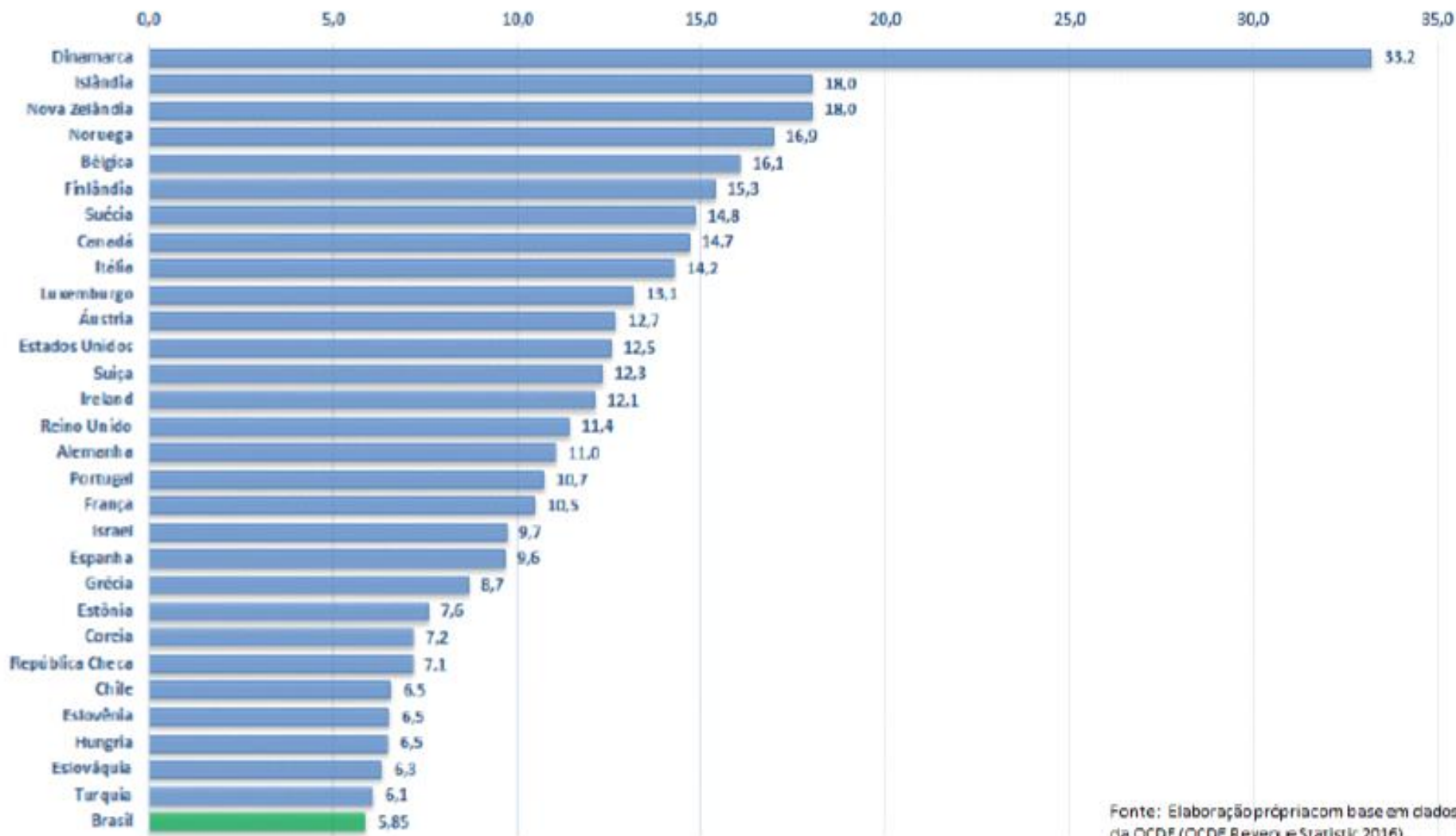
Sources: Asian Development Bank; CEPALSTAT; Eurostat; Organisation for Economic Co-operation and Development; United Nations; World Health Organization; World Bank; and IMF staff estimates.

Note: LAC = Latin America and the Caribbean; MENAP = Middle East and North Africa and Pakistan.

¹ Or most recent year.

Para a base renda, Brasil tributa menos do que a maioria dos países da OCDE

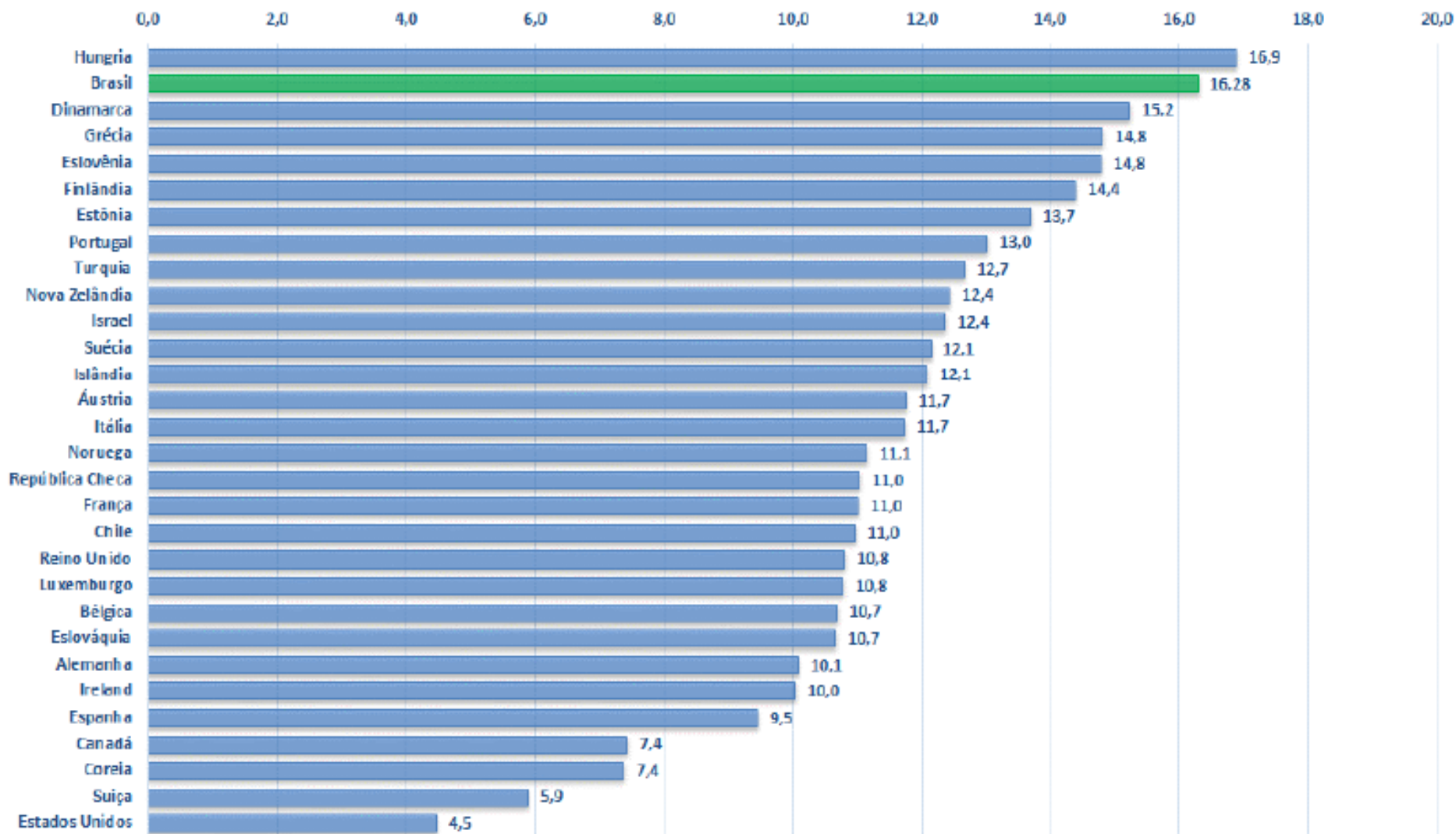
Gráfico 04 - Carga Tributária sobre a Renda, Lucro e Ganho de Capital - Brasil e Países da OCDE (2014)



Fonte: Elaboração própria com base em dados da OCDE (OCDE Revenue Statistics 2016).

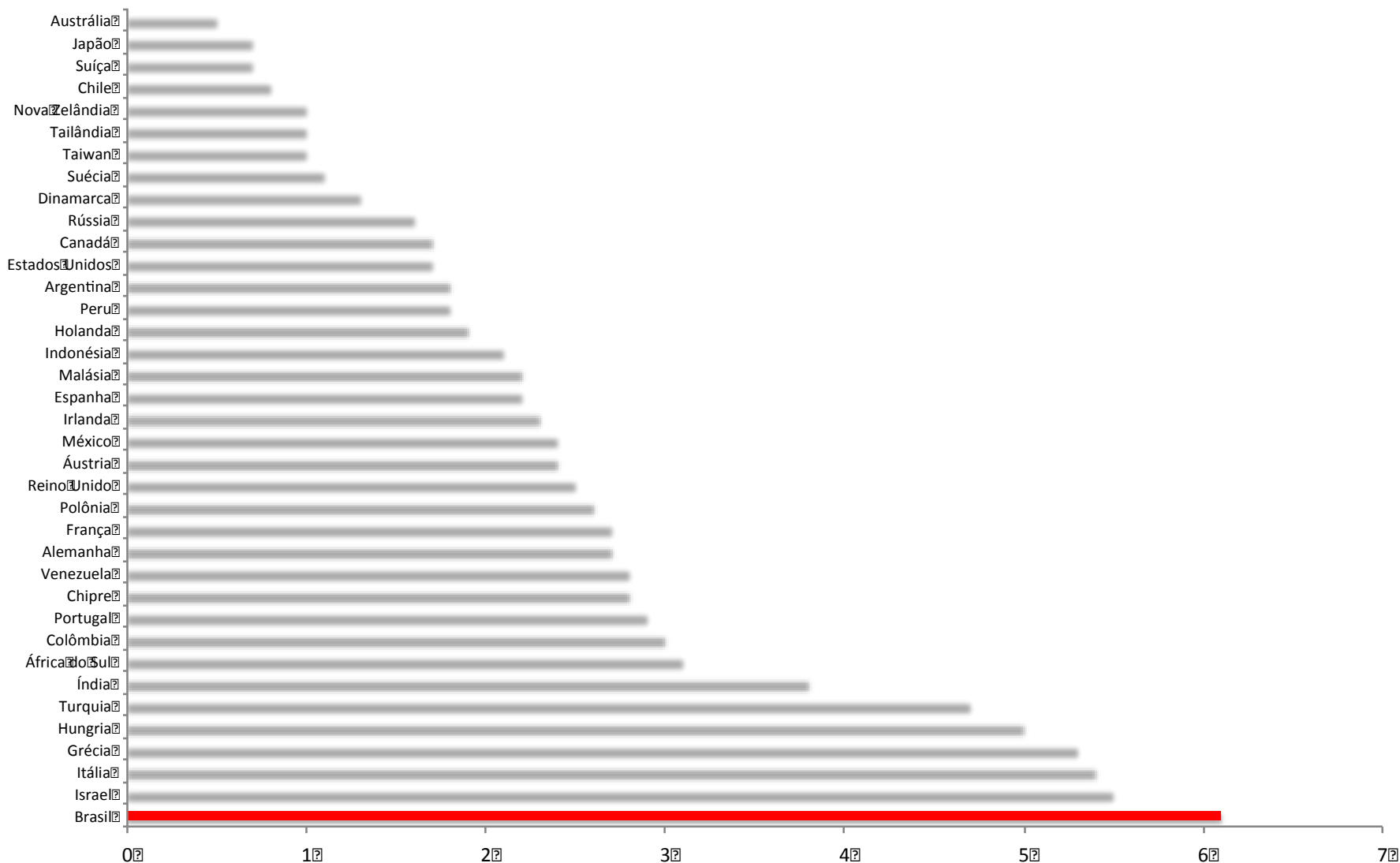
Enquanto que para a base Bens e Serviços tributa mais

Gráfico 07 - Carga Tributária sobre Bens e Serviços - Brasil e Países da OCDE (2014)

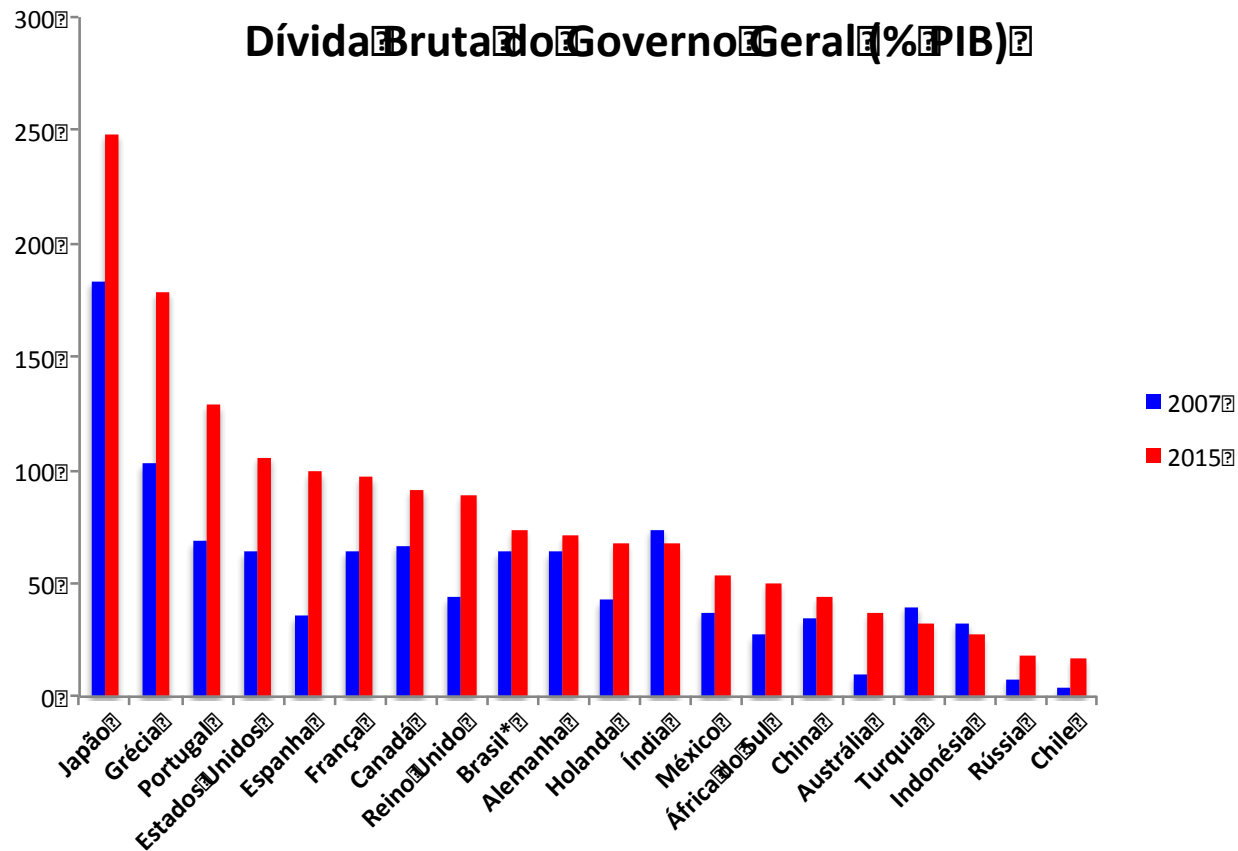


Despesas com Juros do Setor Público (% do PIB) média 1997-2014

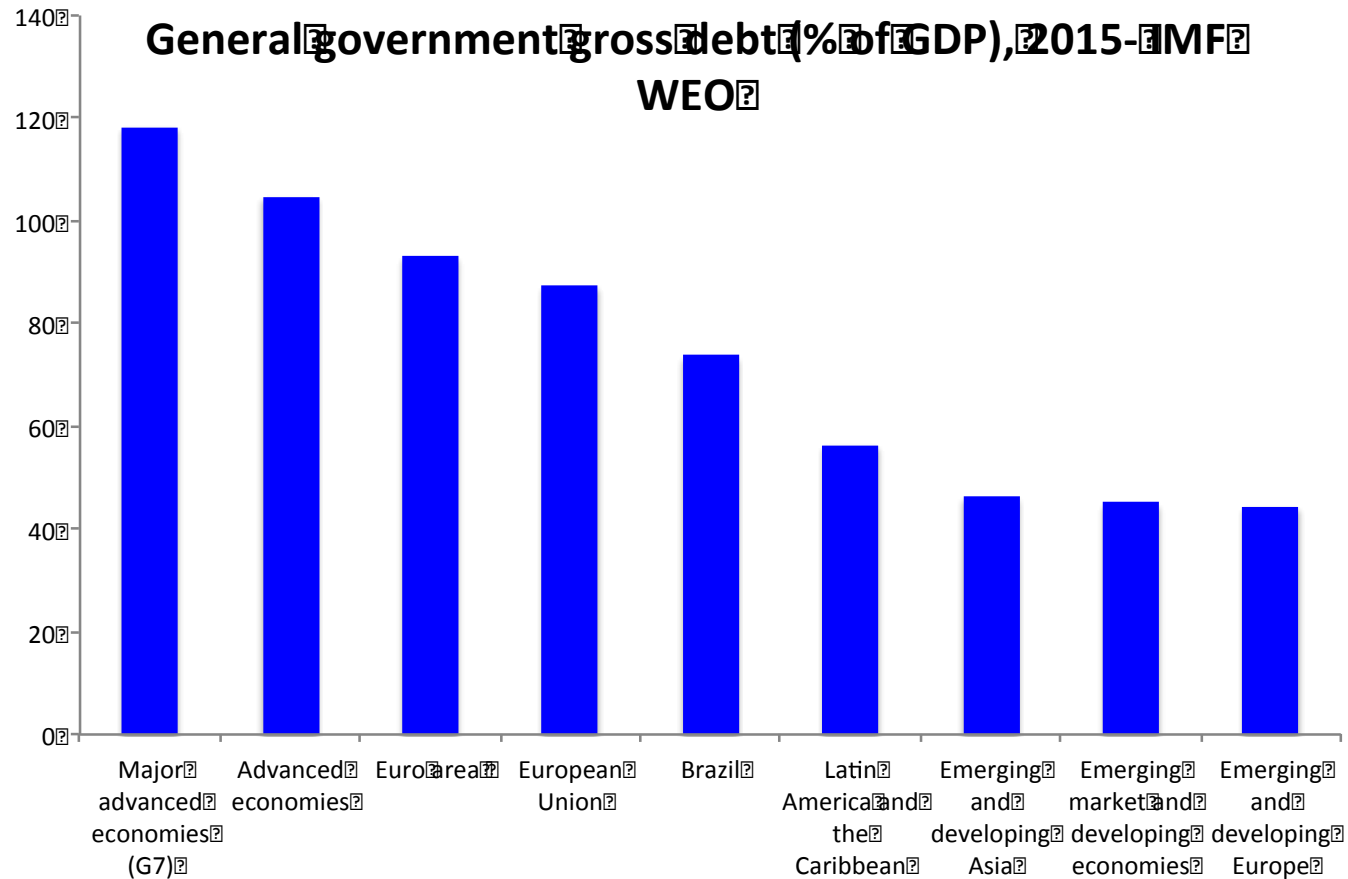
DESPESAS COM JUROS DO SETOR PÚBLICO (% PIB) média 1997-2014



Dívida Bruta do Governo Geral (% do PIB) por países. Crescimento 2007 vs 2015

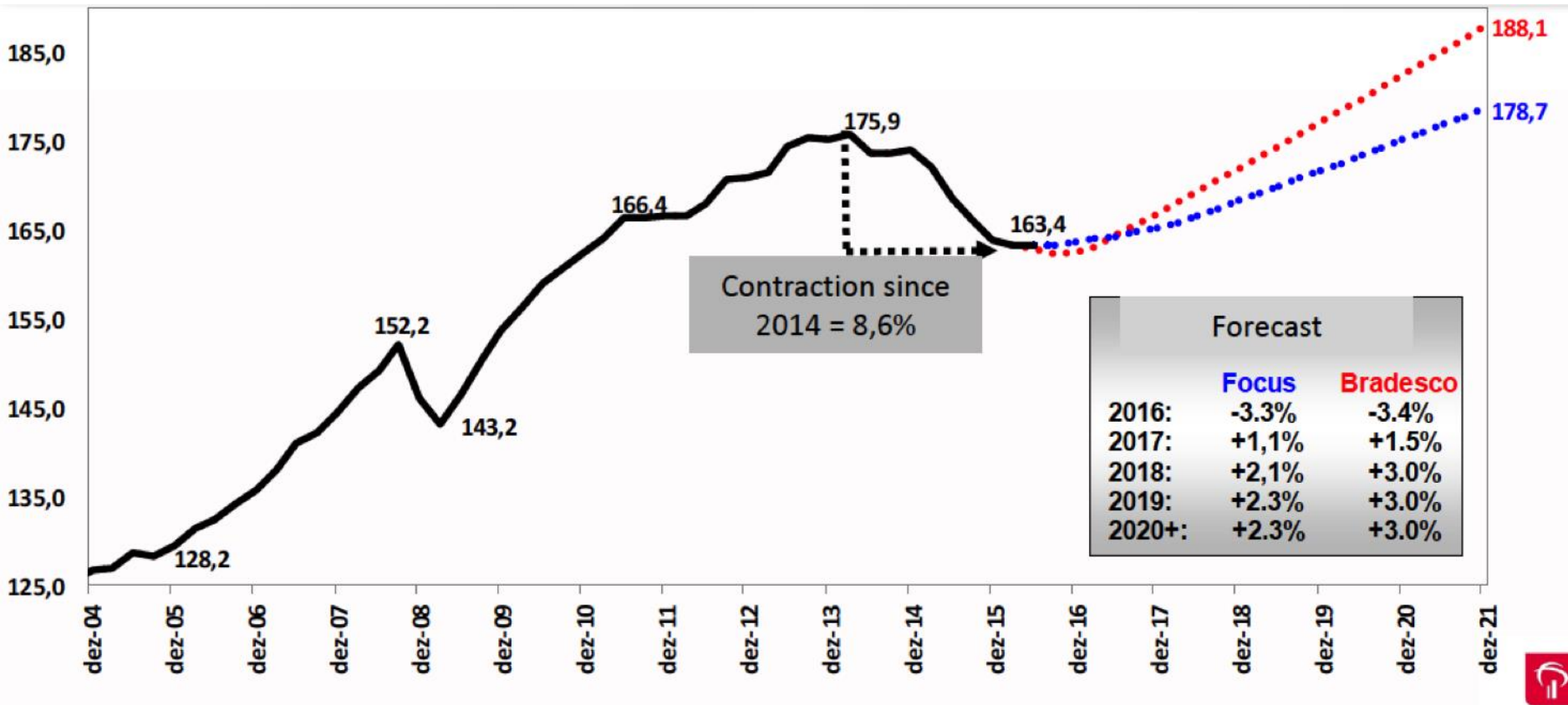


Dívida Bruta do Governo Geral (% do PIB) por países (2015)



PIB –Previsão

Quase uma década de estagnação



Em suma

- Não há dúvida da necessidade um novo regime fiscal no país, mas esse deve ter um desenho diferente do proposto na PEC 241/ 16
- A adoção de metas de superávit estruturais pressupõe o ajuste do resultado fiscal de acordo com as flutuações das condições econômicas e de preços de ativos, que são inerentes às economias de mercado.
- Trata-se de um modelo mais avançado, baseado em métodos quantitativos, no qual **diferencia-se o resultado primário estrutural do resultado fiscal ciclicamente ajustado**.
- Além de ser mais transparente, ele permite classificar a postura da política fiscal em expansionista, contracionista ou neutra, com base na variação do resultado estrutural.
- Necessidade de ampla reforma tributária.
- Preservar os investimentos públicos.

Considerações Finais

- **A relação entre a política fiscal e a dívida pública**
- **A dívida pública é sustentável?**
 - **O que significa soberania monetária?**
 - Qual o papel dos impostos e títulos públicos?
 - **A sintonia fina entre o Tesouro e o Banco Central**
 - **Atuação dos estabilizadores automáticos:** Mecanismos constitucionais que aumentam os gastos automaticamente (seguro-desemprego, Previdência Social) e geram quedas na arrecadação de tributos
 - Políticas sociais embutidas na Constituição de 1988
- **Qual a saída para a crise brasileira? Nova estratégia de desenvolvimento**
 - As estratégias de crescimento durante o período pré-crise global falharam: excessiva dependência de capitais externos; alta (e volátil) taxa de juros para atrair investidores estrangeiros; apreciação cambial e desindustrialização seguidos por déficits crônicos em transações correntes.
 - Estimular a rentabilidade de ativos produtivos e recomposição dos balanços patrimoniais, favorecimento do comportamento empreendedor (ao invés do rentista) para promover o desenvolvimento.
 - Objetivos: atingir o pleno emprego e a estabilidade de preços. Proteção e promoção social
 - Adoção de políticas para estimular a demanda doméstica

Muito Obrigado!



Referências

- [Por um Novo Regime Fiscal, Op-ed article, Valor Econômico, September 15, 2016](#)
- [Rezende, Felipe. 2009. "The Nature of Government Finance in Brazil". International Journal of Political Economy 38\(1\): 81-104.](#)
- [Por que o Brasil sofre uma das piores crises de sua história?, Op-ed article, Valor Econômico, August 4, 2016](#)
- [Não é jabuticaba, Op-ed article, Valor Econômico, May 2, 2016](#)
- [A sintonia fina entre o Tesouro e Banco Central, Op-ed article, Valor Econômico, April 13, 2016](#)
- [A instabilidade sistêmica do Brasil, Op-ed article, Valor Econômico, March 29, 2016](#)
- [Existe alternativa às operações compromissadas do BC, Op-ed article, Valor Econômico, March 7, 2016](#)
- [Há algo novo na relação entre o Tesouro e o Banco Central?, Op-ed article, Valor Econômico, February 2, 2016](#)
- [A dívida pública é sustentável?, Op-ed article, Valor Econômico, December 15, 2015](#)
- [Qual deve ser o limite para a dívida da União?, Op-ed article, Valor Econômico, December 3, 2015](#)