

***A restrição orçamentária do
governo e a PEC 241: há
alternativas para o novo regime
fiscal?***

UFPR

Sociais Aplicadas

Departamento de Economia
Prof. Fernando Motta Correia

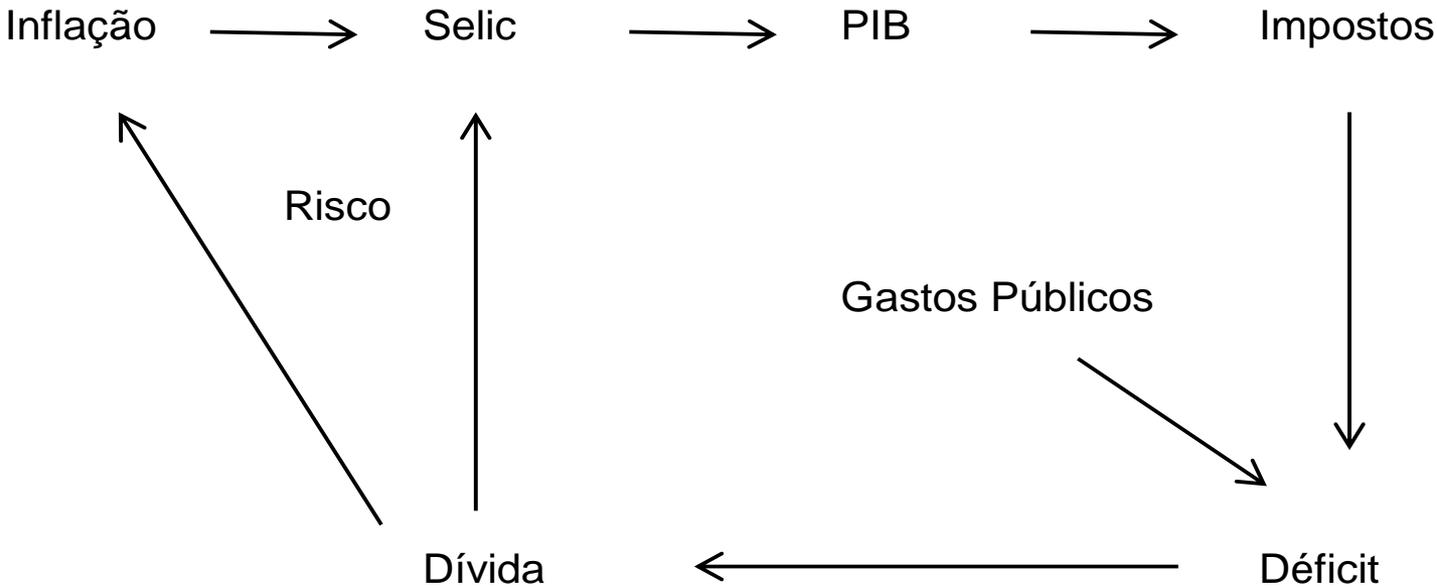
Novembro de 2016

- A restrição orçamentária do governo;
- Mecanismo de Transmissão da Política Econômica
- Por que a necessidade de um novo regime fiscal?;
- Alguns indicadores fiscais;
- Uma análise da PEC 241;
- Alternativas para a PEC 241;
- Conclusão.

A restrição orçamentária do governo

- Fontes de financiamento dos gastos públicos: tributos e dívida;
- $$\frac{B_t}{Y_t} = (i - g) \frac{B_{t-1}}{Y_{t-1}} + \frac{G_t - T_t}{Y_t} - (\pi - 1) \frac{B_{t-1}}{Y_{t-1}}$$
- Logo:
- Quanto maior a taxa nominal, maior a razão dívida/PIB;
- Quanto menor a taxa de crescimento econômico, maior a razão dívida/PIB;
- Quanto maior o déficit do governo, maior a razão dívida/PIB.

Mecanismo de transmissão da Política Econômica

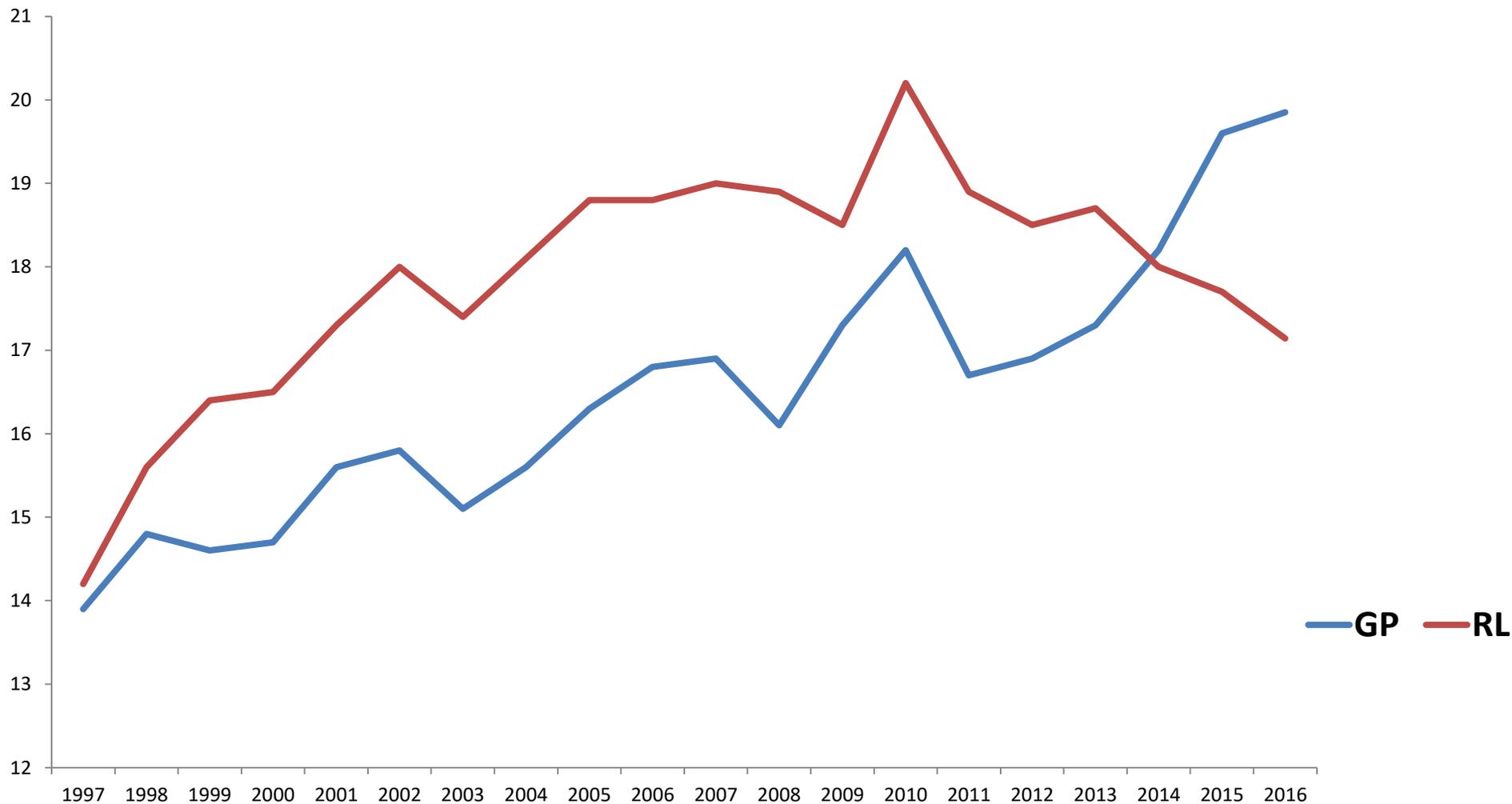


Por que a necessidade de um novo regime fiscal?

- No âmbito da União, a deterioração do resultado primário nos últimos anos, que culminará com a geração de um déficit de até R\$170 bilhões este ano, somada à assunção de obrigações, determinou aumento sem precedentes da dívida pública federal. De fato, a Dívida Bruta do Governo Geral passou de 51,7% do PIB, em 2013, para 67,5% do PIB em abril de 2016 e as projeções indicam que, se nada for feito para conter essa espiral, o patamar de 80% do PIB será ultrapassado nos próximos anos. Note-se que, entre as consequências desse desarranjo fiscal, destacam-se os elevados prêmios de risco, a perda de confiança dos agentes econômicos e as altas taxas de juros, que, por sua vez, deprimem os investimentos e comprometeram a capacidade de crescimento e geração de empregos da economia. Dessa forma, ações para dar sustentabilidade às despesas públicas não são um fim em si mesmas, mas o único caminho para a recuperação da confiança, que se traduzirá na volta do crescimento.

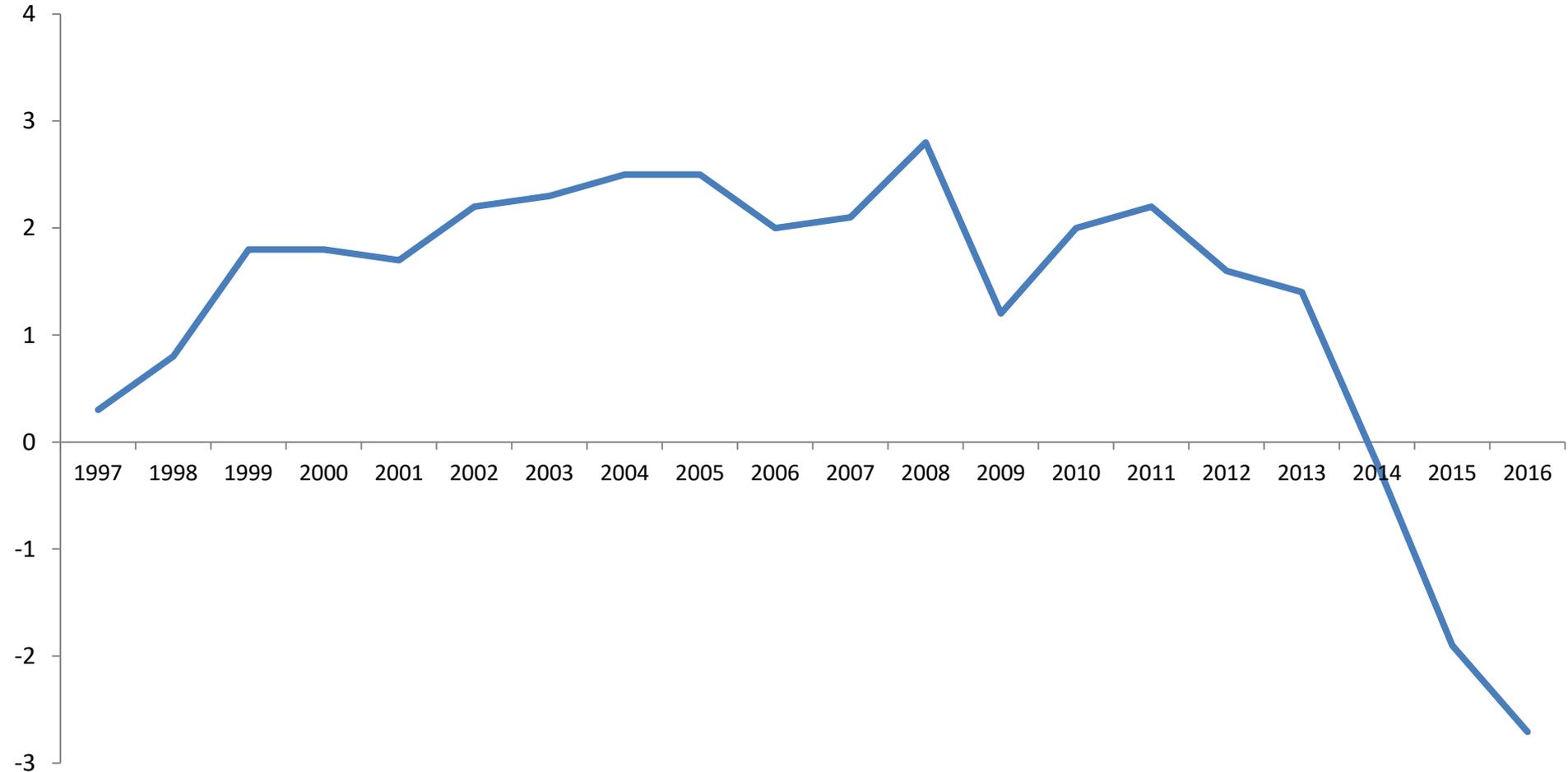
Alguns indicadores fiscais

Evolução das despesas primárias e receitas líquidas: 1997 – 2016 (%PIB) Fonte: STN



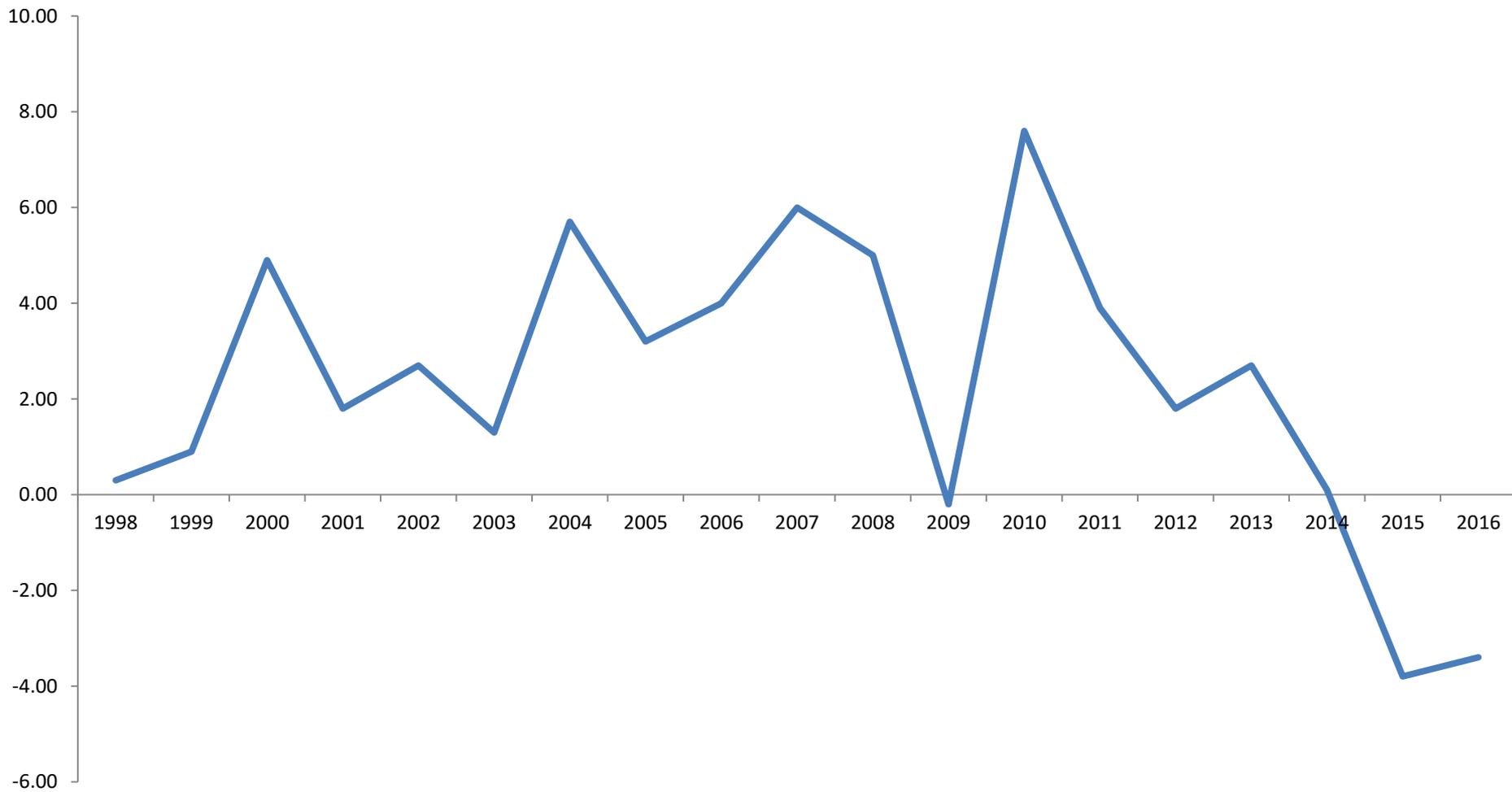
Evolução do resultado primário: 1997 – 2016

(%PIB) Fonte: STN

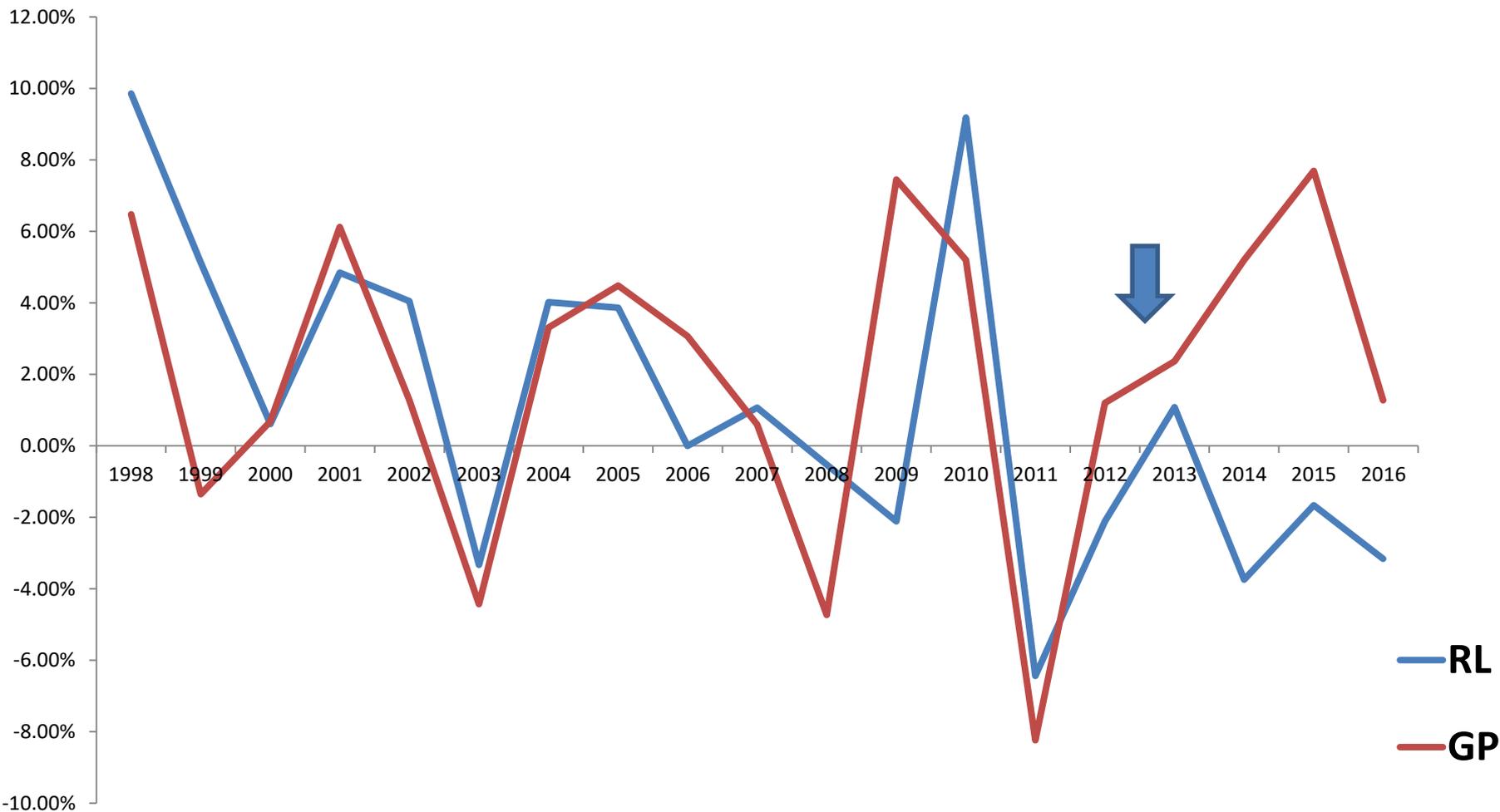


Taxa de crescimento real do PIB

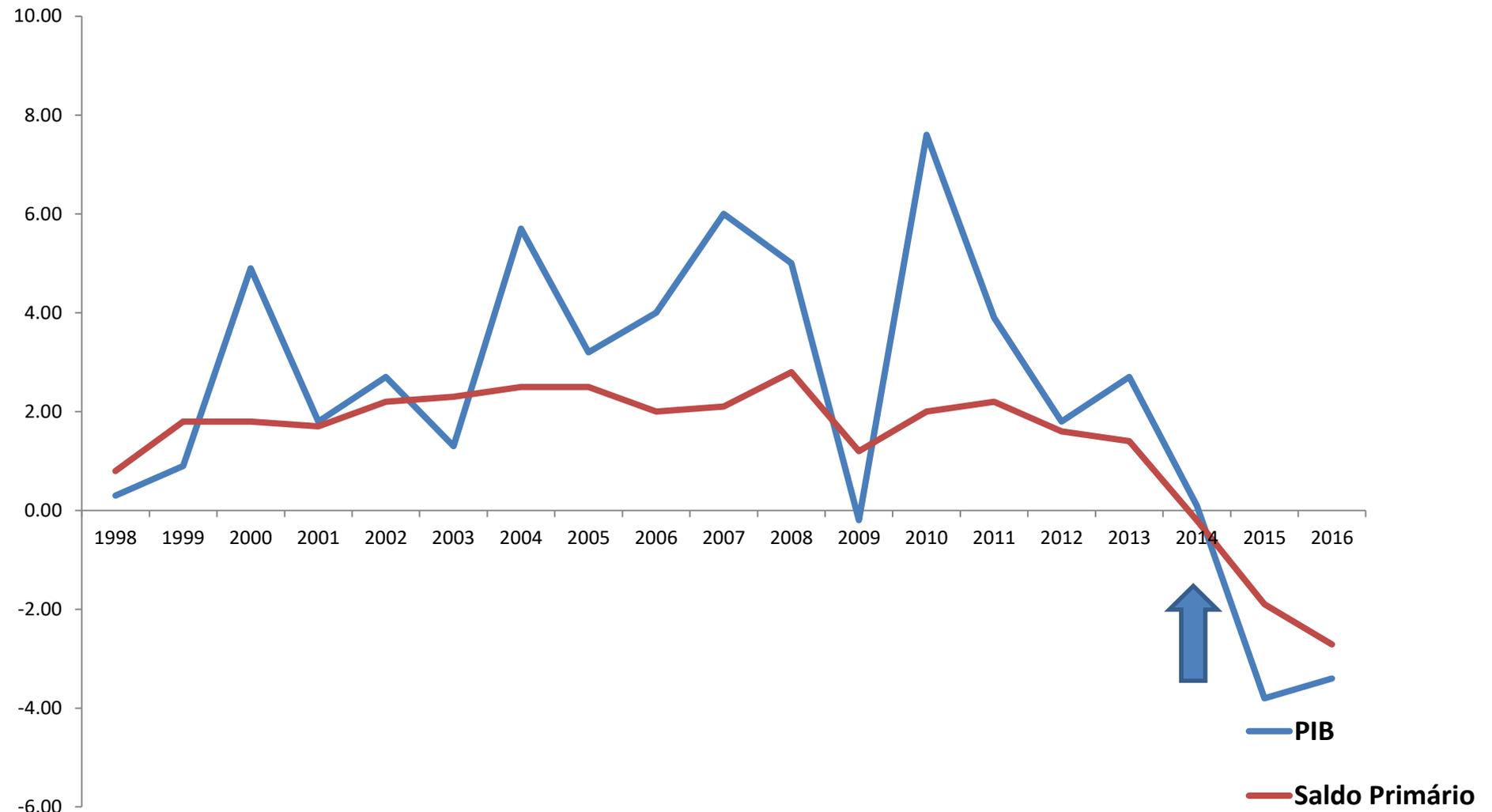
Fonte: IBGE



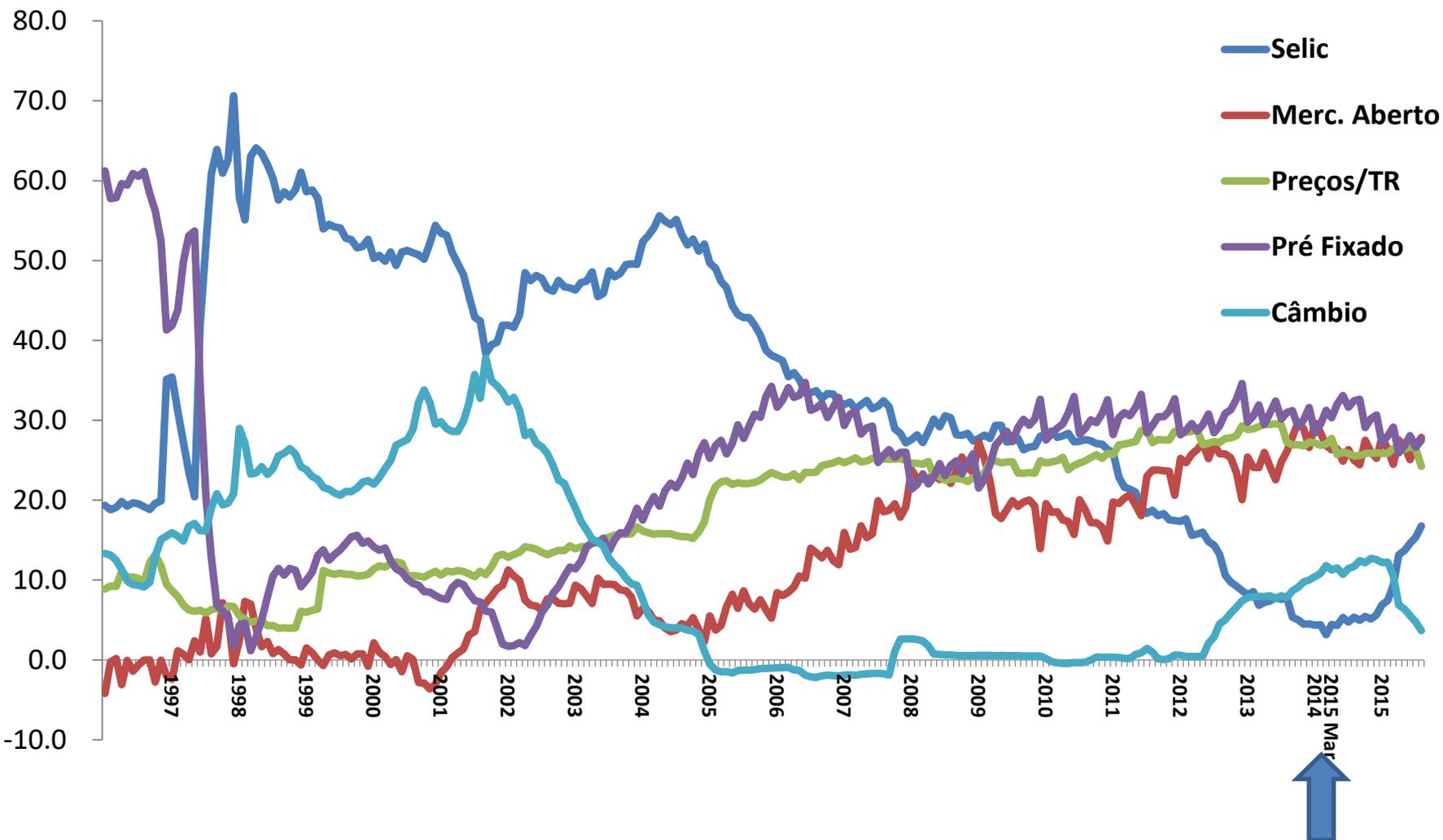
Variação anual das receitas e despesas: 1998 – 2016. Fonte: STN



Taxa de crescimento do PIB e saldo primário do governo: 1998 - 2016

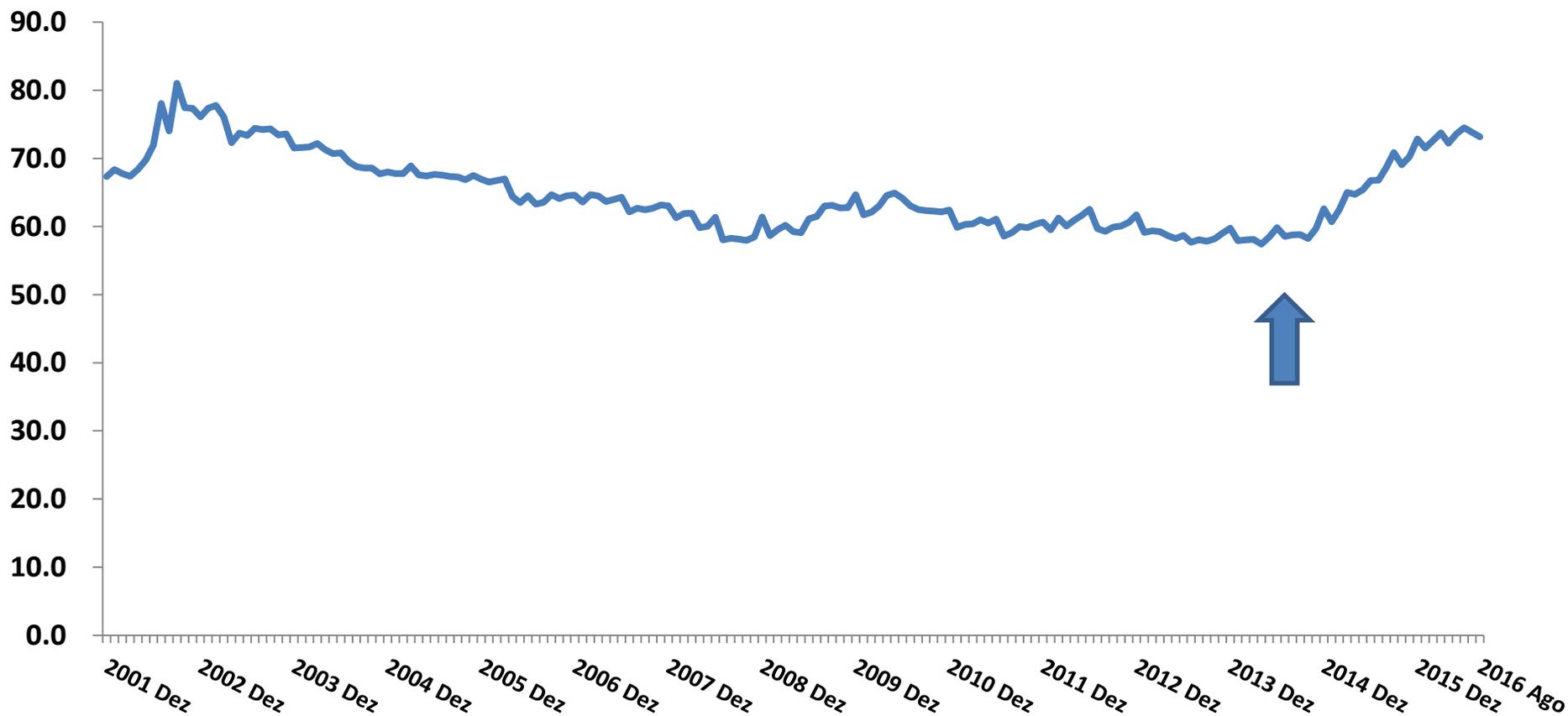


Evolução da Composição da DPMFi por Indexador (até ago/16). Fonte: BCB



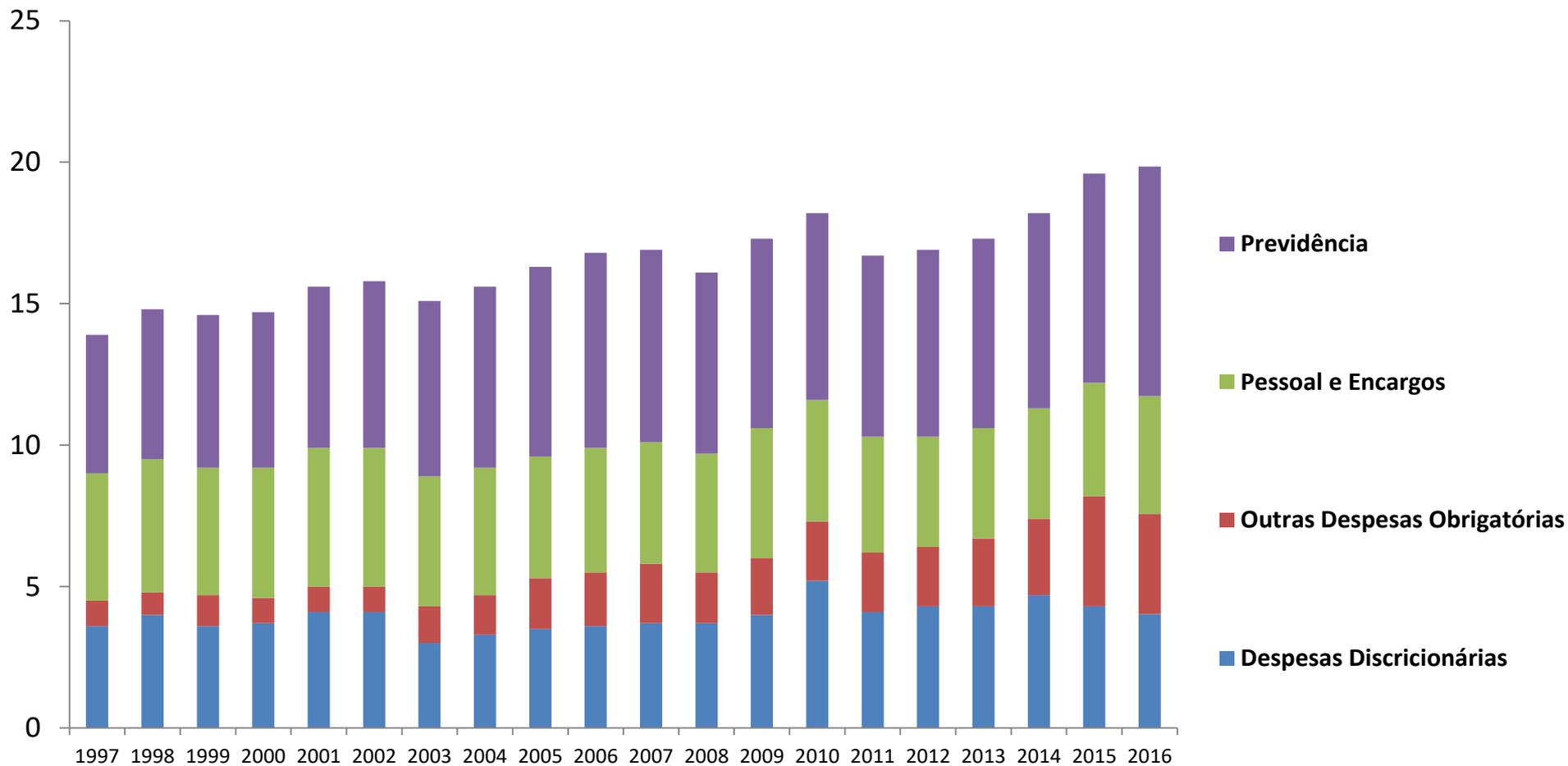
Dívida bruta do governo (% PIB)

Fonte: STN



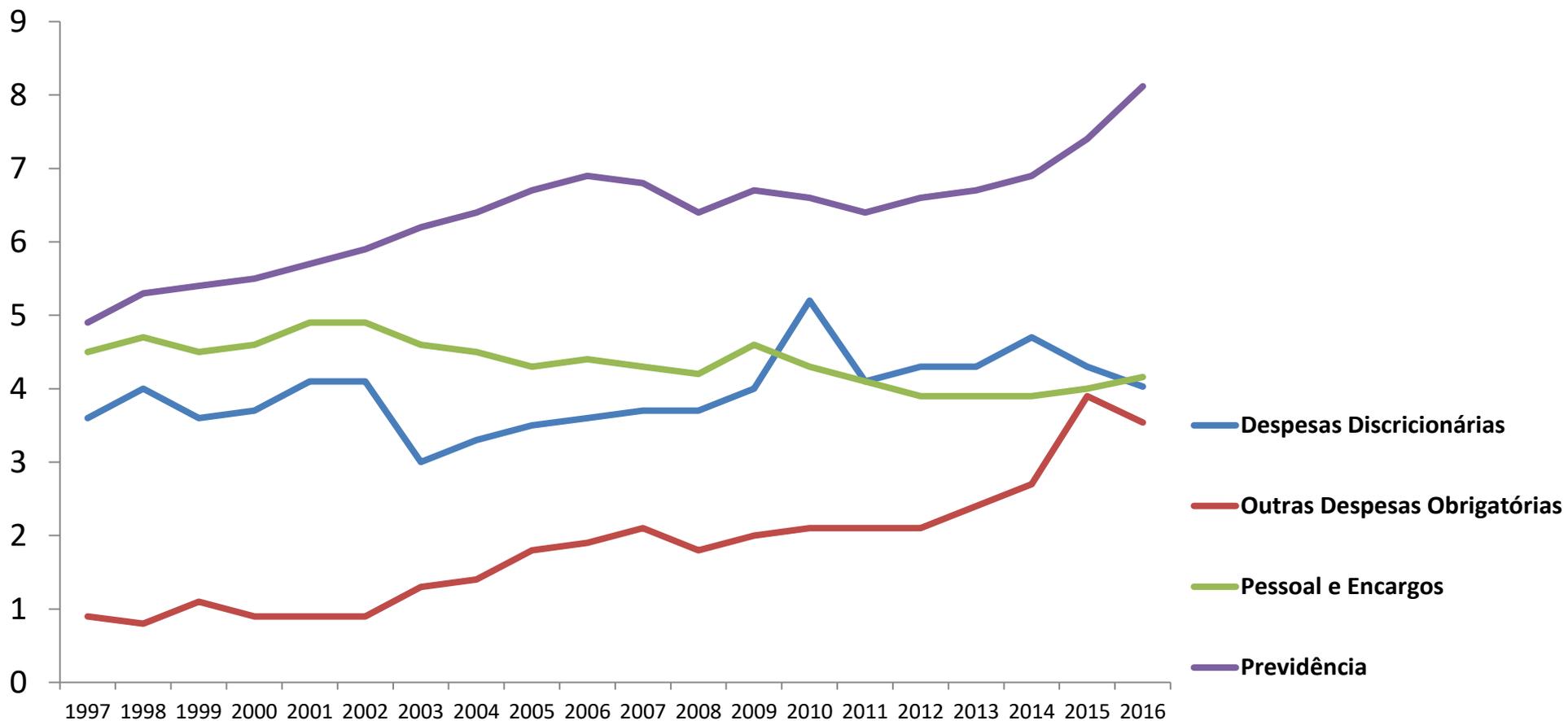
Evolução da composição das despesas: 1997 - 2016 (% do PIB)

Fonte: STN



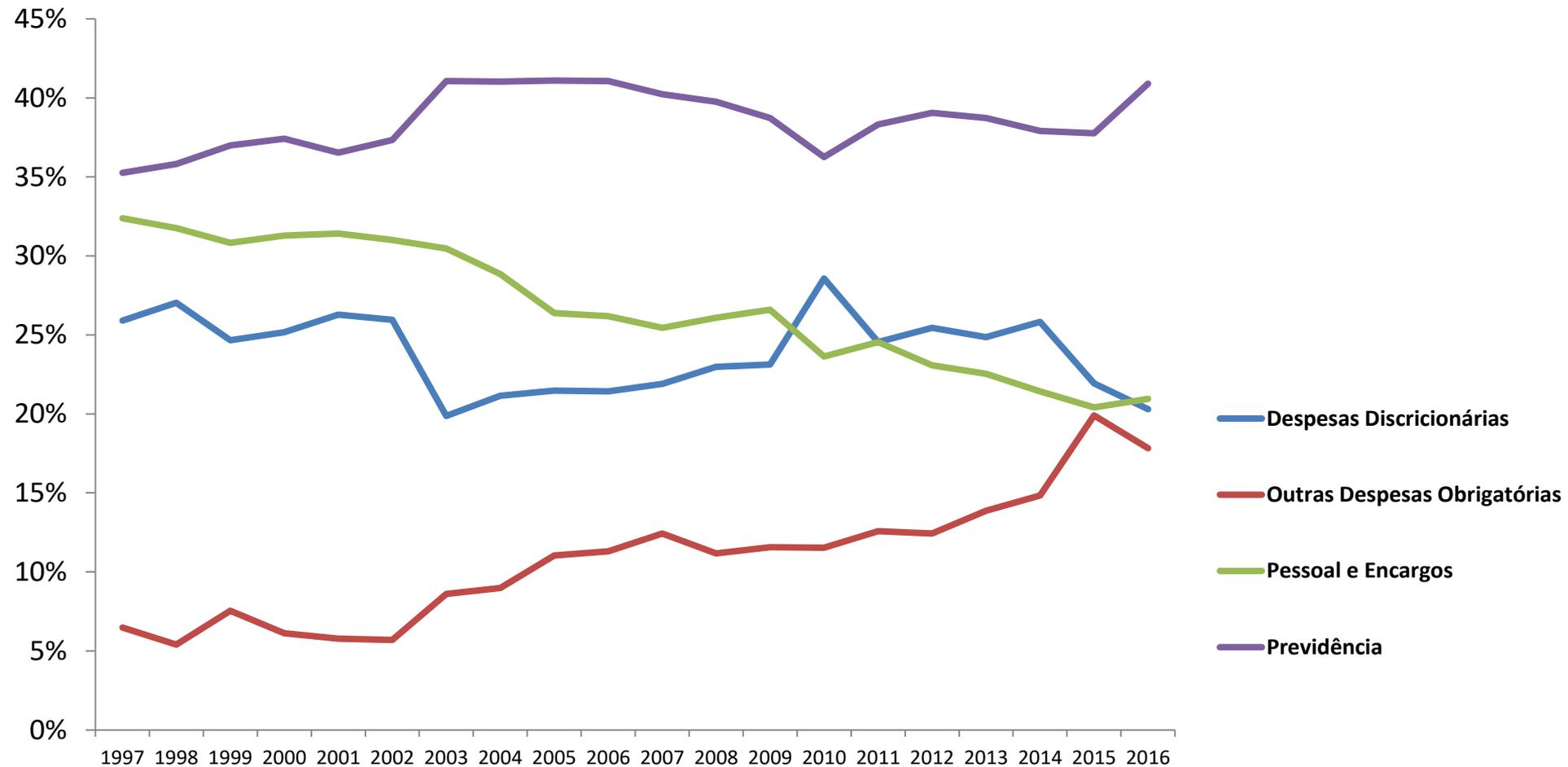
Evolução da composição das despesas: 1997 - 2016 (% do PIB)

Fonte: STN



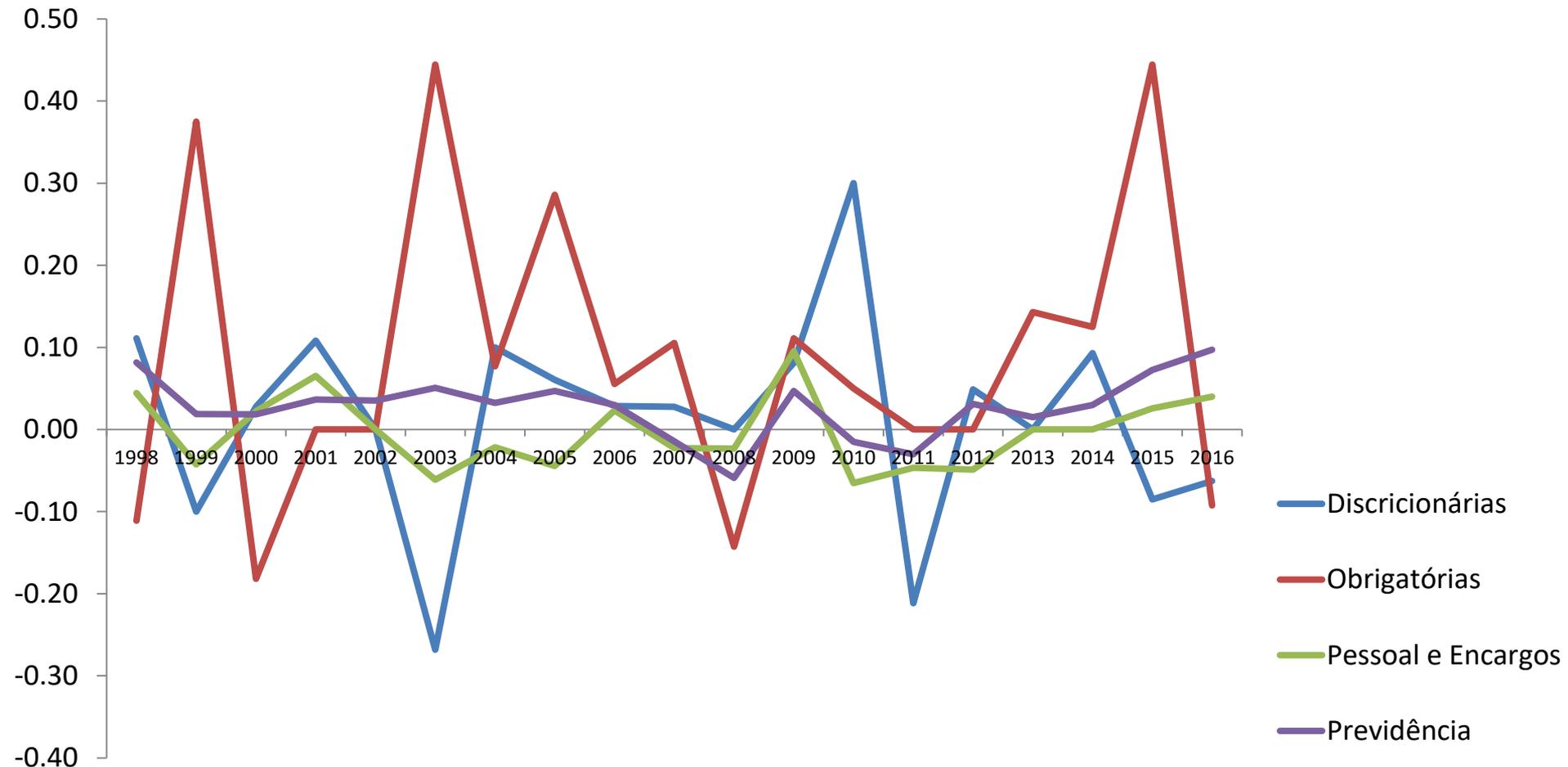
Evolução das despesas: 1997 – 2016

(% no total de gastos) Fonte: STN



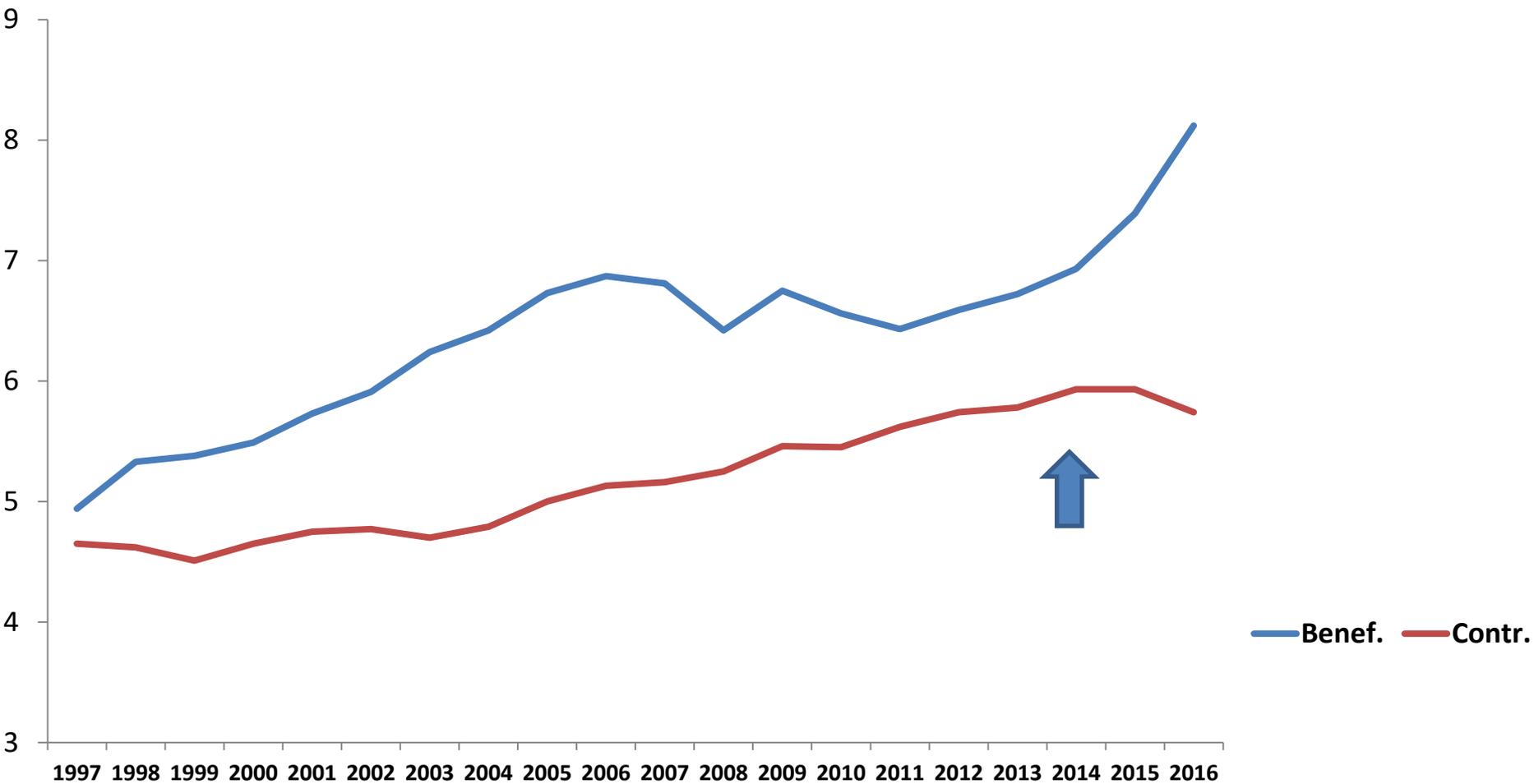
Variação anual das despesas: 1998 – 2016

Fonte: STN

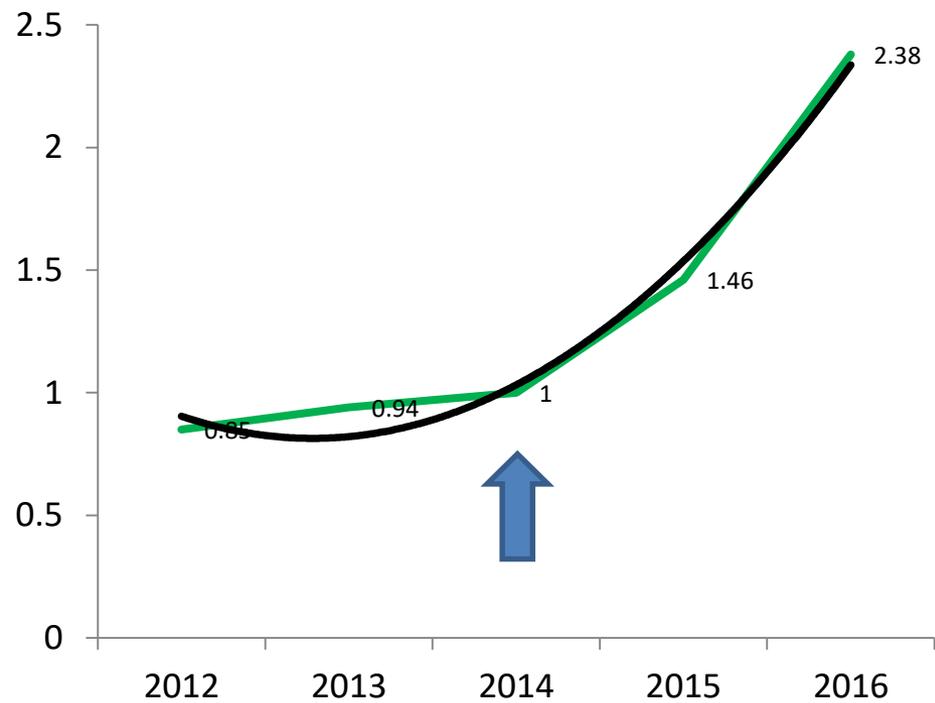
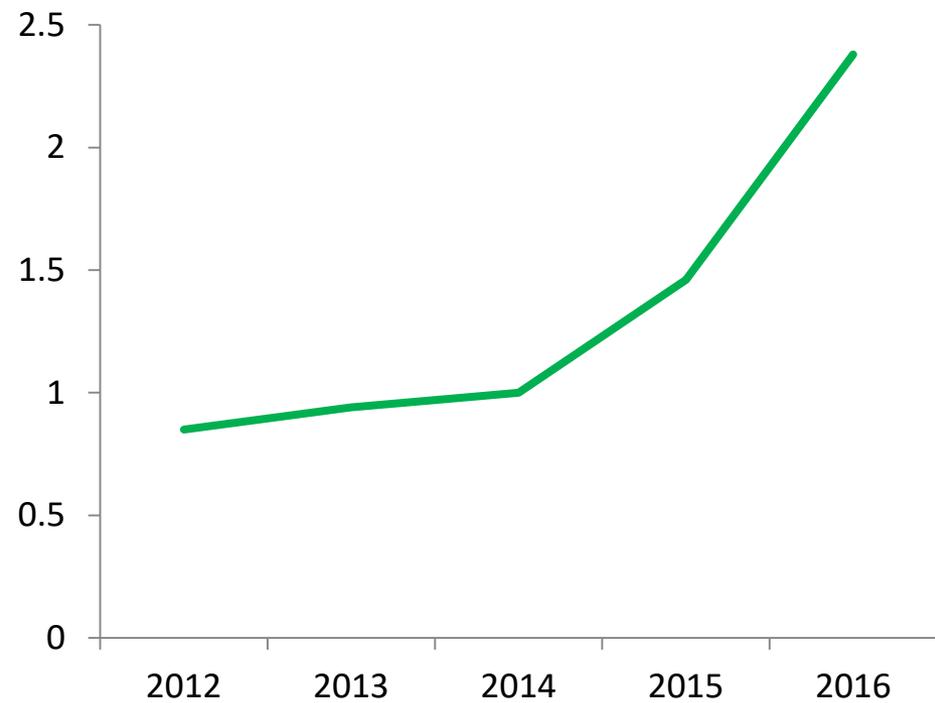


Previdência: Benefícios e Contribuições (%PIB)

Fonte: STN



Saldo Benefícios - Contribuições 2012 - 2016



Um balanço da evolução dos indicadores fiscais

- Queda da participação das despesas com pessoal;
- Aumento das despesas obrigatórias;
- Aumento exponencial das despesas previdenciárias, resultado do aumento dos benefícios e queda das contribuições previdenciárias;
- Ajuste vem ocorrendo via redução das despesas com pessoal e discricionárias;
- Reversão da tendência de queda da participação da taxa Selic como indexador da DPMFi (aumento do risco?);
- Reversão da tendência de estabilidade da proporção dívida/PIB (queda na taxa de crescimento econômico, aumento da participação da selic como indexador dos títulos públicos e aumento exponencial das despesas previdenciárias).

É necessário um novo regime fiscal?

Sim

Por que?

- A atual estrutura de gastos, associada aos efeitos das relações de transmissão entre as políticas fiscal e monetária apontam para um cenário perverso: fragilidade dos instrumentos de controle inflacionário, baixo crescimento econômico e uma perda de credibilidade na manutenção de uma dívida estável.

A PEC 241 é a melhor alternativa para o novo regime fiscal?



A história pode ajudar...

Dec. 70

1988

1994

1999

2000

2002

PSI

Constituição

Plano Real

Fim do
regime de
âncora cambial.
Início do Tripé
de Política
Econômica

LRF

Constituição Cidadã
Federalismo Fiscal
Sistema Tributário

Ajuste via gasto

Intensificação
da concentração
de renda

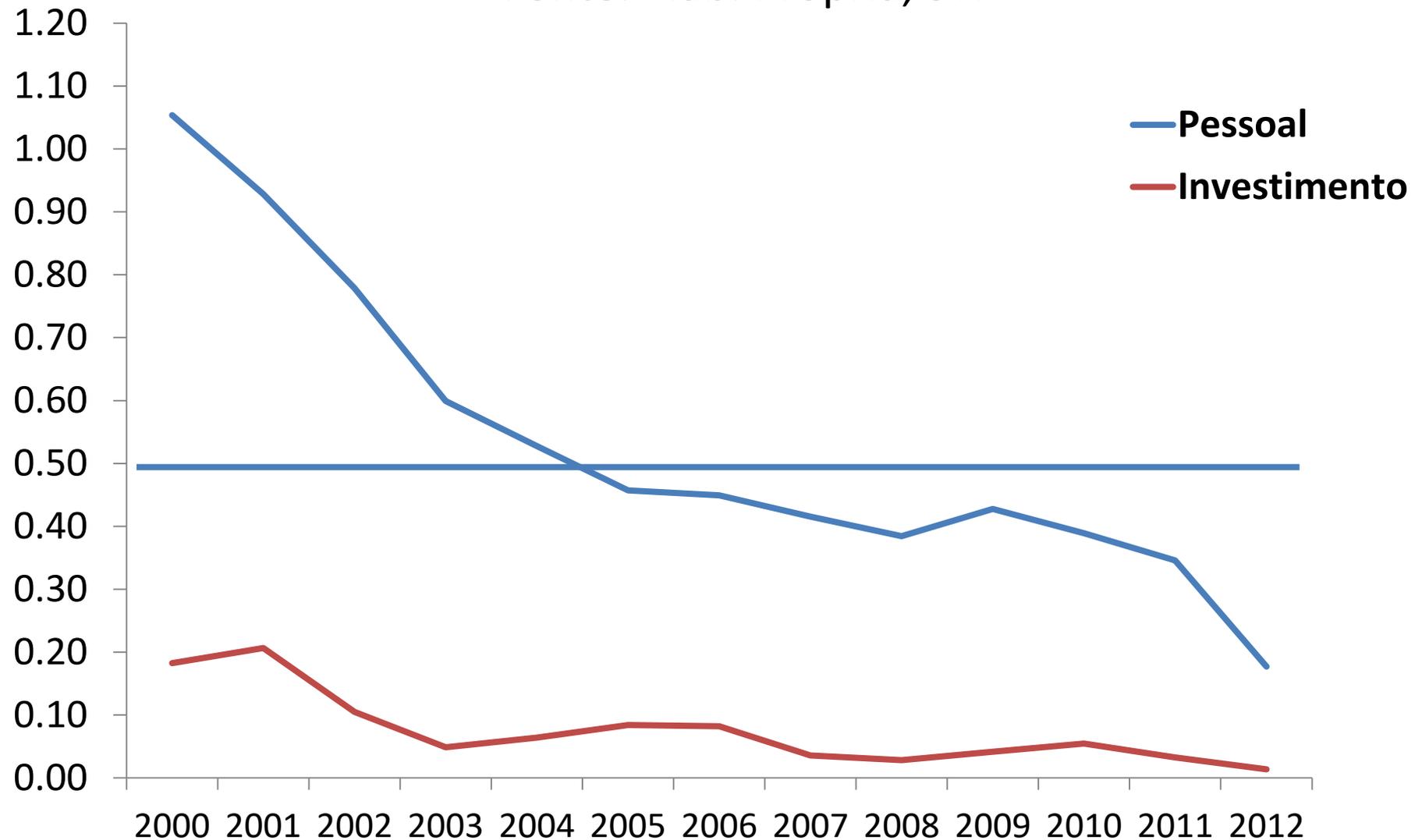
Distribuição das responsabilidades das Receitas e Despesas.

Fonte: Secretaria de Fazenda, SP

Ente	Concentração da arrecadação	Gasto Direto
União	68%	40%
Estados	24%	25%
Municípios	8%	35%

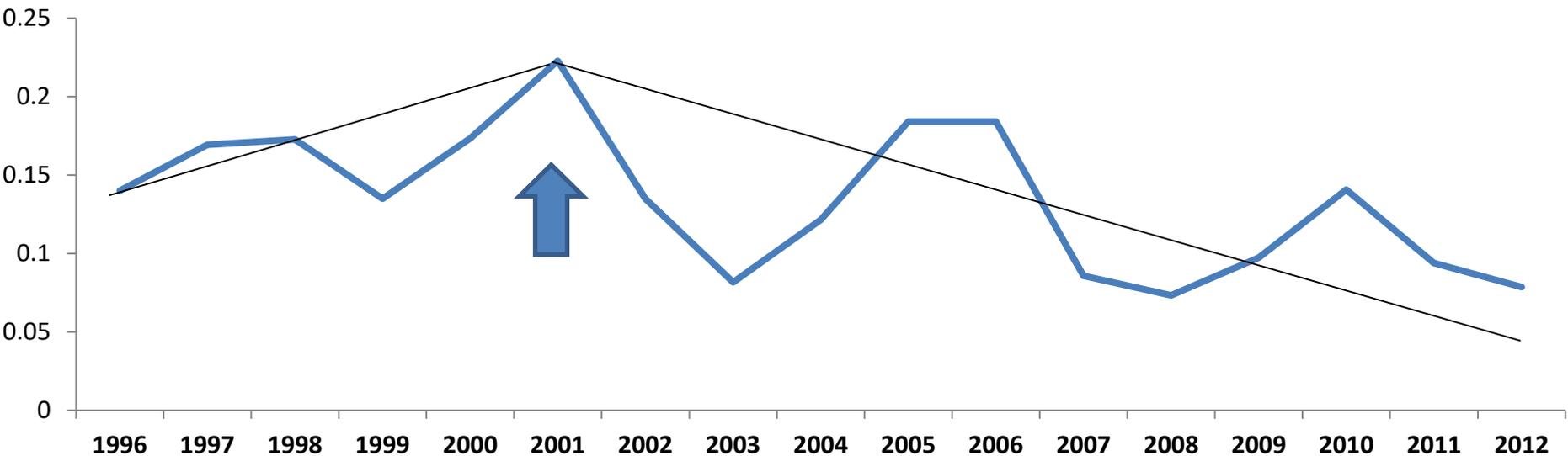
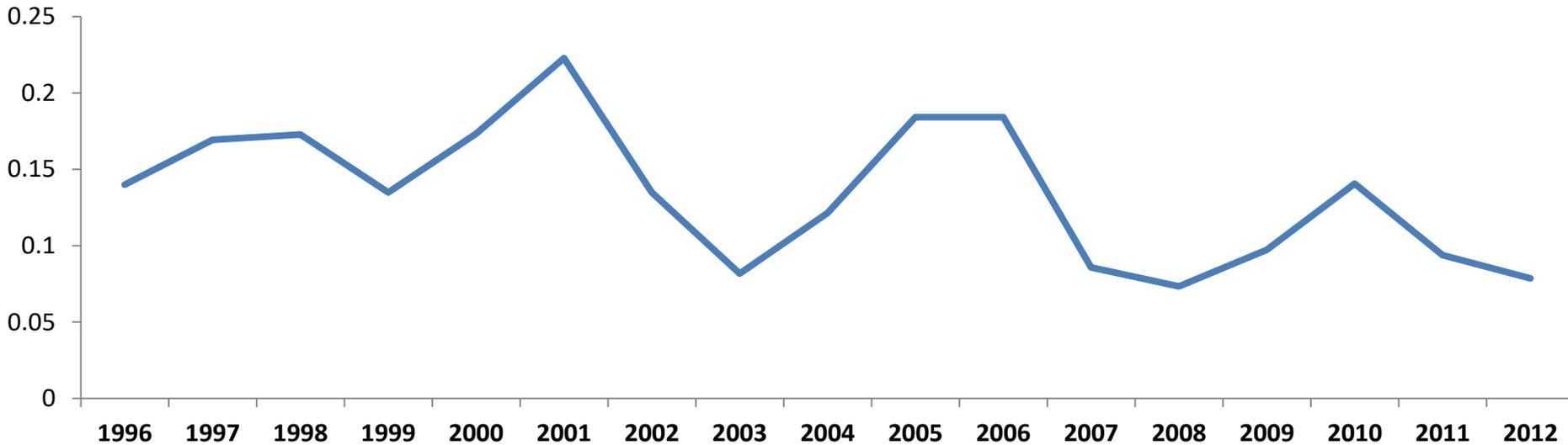
Gastos com Pessoal e em Investimento como proporção da RCL: 2000 – 2012

Fonte: Elab. Própria, STN



Razão Despesa Investimento/Pessoal: 1996 – 2012.

Fonte: Elab. Própria, dados STN



Resultados da LRF....

- Ajuste via gasto: queda significativa dos gastos em investimento quando comparado aos gastos com pessoal;
- Ajustes fiscais via gastos tendem a punir o bom gasto público, despesas com investimento; a literatura mostra que despesas com investimento tem um efeito multiplicador no crescimento superior aos outros gastos.

Uma análise da PEC 241

O que é a PEC 241?

- A PEC 241-2016 estabelece um novo teto para o gasto público, que terá como limite a despesa do ano anterior corrigida pela inflação. A regra de congelamento do gasto público em termos reais valerá por 20 anos, período durante o qual o dinheiro economizado será canalizado para pagamento dos juros e do principal da dívida.

Qual a estratégia da PEC?

- Impor um limite de gastos primários com base no valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela inflação. Assim, na ausência de uma reforma previdenciária, o aumento em tais despesas, obrigaria uma redução em outras despesas.

Pergunta:

- Dado que a PEC 241 busca impor uma “regra” de ajuste nas despesas primárias levando em consideração a inflação do ano anterior, durante o ciclo orçamentário, na elaboração da LOA (até agosto do ano anterior do orçamento planejado), como garantir a previsão da verdadeira taxa de inflação referência para a expansão das despesas primárias?

Regras ou Discricionariedade?

Qual índice de preços?

Segundo o texto da PEC 241 “nos exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do IPCA, publicado pelo IBGE, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de janeiro a dezembro do exercício imediatamente anterior.”

Perguntas:

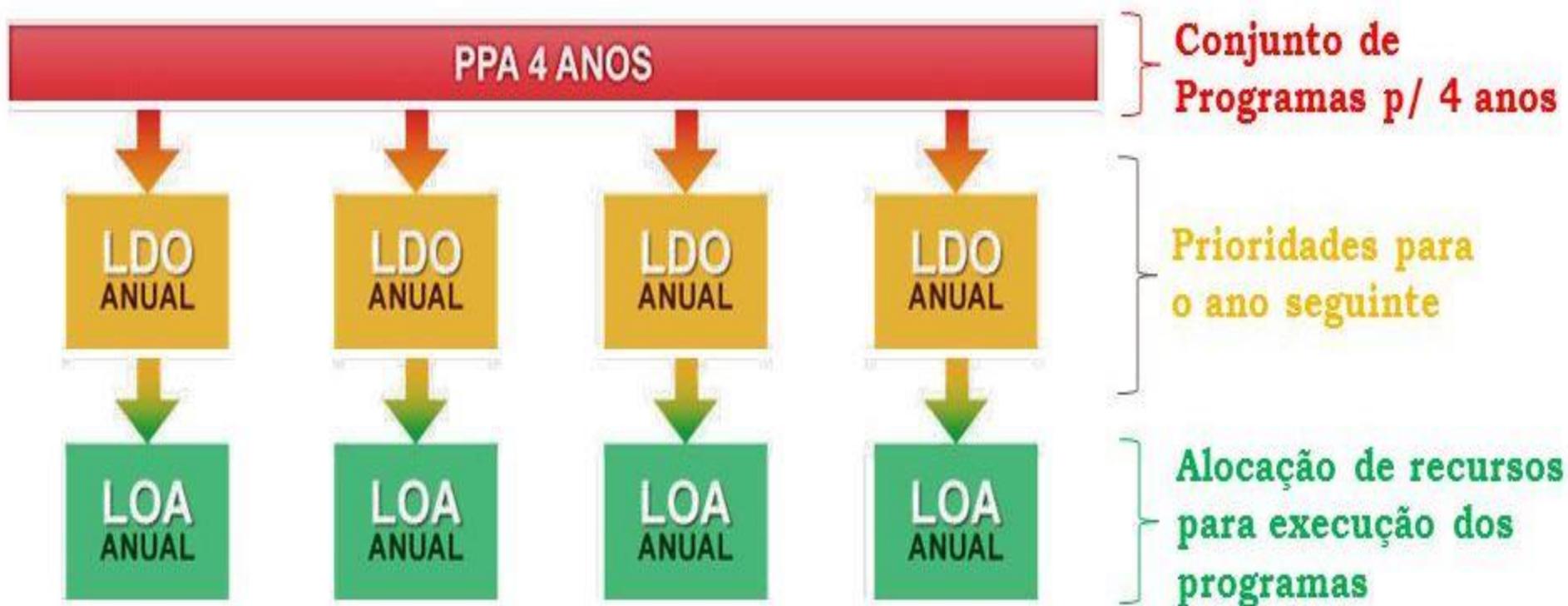
Por que mais de um índice de preço como referência para o ajuste dos gastos?

Regras ou Discricionariedade?

Vamos entender um pouco o ciclo
orçamentário?

Instrumentos Fundamentais de Planejamento/Orçamento definidos pela CF/88:

PPA, LDO e LOA
(art. 165, I, II e III)

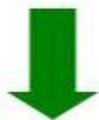


Calendário Orçamentário

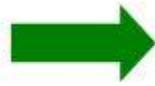
PPA



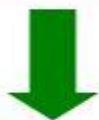
Prazo para Encaminhamento 31 de Agosto
Prazo para Votação 31 de Dezembro



LDO



Prazo para Encaminhamento 15 de Abril
Prazo para Votação 30 de Junho



LOA



Prazo para Encaminhamento 31 de Agosto
Prazo para Votação 31 de Dezembro



CONTAS



Prazo para Encaminhamento 15 de Abril
Prazo para Votação Inexiste

Um balanço da PEC 241

- Em função da atual estrutura de gastos, na tentativa de proteger os instrumentos de política econômica, a PEC 241 tem relevância. De fato, a regra de um teto para os gastos inibe o ambiente de incerteza e risco para as contas do governo.
- Porém, há um ambiente de discricionariedade na proposta do novo regime fiscal....

A PEC 241 irá sacrificar despesas com educação e saúde?

- Num cenário de baixo crescimento, ausência de uma reforma previdenciária e descontrole inflacionário com elevação dos juros, SIM...
- A história mostra que ajustes fiscais via gastos sacrificam os bons gastos públicos;
- O ambiente de discricionariedade da PEC 241 gera dúvidas a respeito da expansão das despesas (lembre-se da indefinição do indexador, associado ao ciclo orçamentário).

Há outros instrumentos para um novo regime fiscal?

Alternativas para a PEC 241

Por que ajustes fiscais ocorrem pelo lado dos gastos?

E as receitas?

Reforma Tributária

Mais Imposto?



IMPOSTOS

Alíquotas máximas do imposto de renda

Brasil

27,5%

Suécia

56,7%

Alemanha

45,0%

Estados Unidos

39,6%

Brasil - Distribuição da Carga Tributária Bruta segundo faixa de salário mínimo

Renda Mensal Familiar	Carga Tributária Bruta	Carga Tributária Bruta	Dias p/ pagar tributos
Até 2 S. M.	48,8	53,9	197
De 2 a 3 S.M.	38,0	41,9	153
De 3 A 5 S.M.	33,9	37,4	137
De 5 a 6 S.M.	32,0	35,3	129
De 6 a 10 S.M.	31,7	35,0	128
De 10 a 15 S.M.	30,5	33,7	123
De 15 a 20 S.M.	28,4	31,3	115
De 20 a 30 S.M.	28,7	31,7	116

Base Tributária (média 2014 -2015).

Fonte: Receita Federal

Tipo de Base	%PIB	%
Total	35,90%	100%
Renda	6,50%	18,10%
Folha de Salários	9,00%	25,00%
Propriedades	1,40%	3,90%
Bens e Serviços	18,40%	51,30%
Transações Financeiras	0,60%	1,70%

Característica da Base Tributária brasileira

Alta incidência de tributos em baixas faixas salariais. Importante destacar que nos momentos de recessão, as classes sociais com menores faixas salariais apresentam as maiores perdas de renda e conseqüentemente o próprio governo perde capacidade de arrecadação tributária....

Como seria uma boa reforma tributária?

Reestruturação da base de incidência tributária

O que falta para uma boa reforma tributária?

Conflito Distributivo

Os agentes aceitam as reformas?

POLÍTICOS

Reforma
Trabalhista?

SOCIEDADE

Reforma Política?

EMPRESAS

Reforma
Previdenciária?

Conclusão

- Não resta dúvida que há a necessidade de um ajuste nas contas públicas. A PEC 241 busca corrigir a expansão dos gastos primários...
- No curto prazo, uma solução talvez... Nada garante...
- Porém, o adiamento de reformas com efeitos de longo prazo, principalmente a reforma tributária com o objetivo de desvincular a relação de causalidade recessão – ajuste fiscal, necessariamente fará nascer outras PECs de ajustes de gastos, quando da presença de novas recessões....