

## Considerações sobre a PEC nº 241/2016

Apresentação para a Comissão Especial  
destinada a proferir parecer à Proposta de  
Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

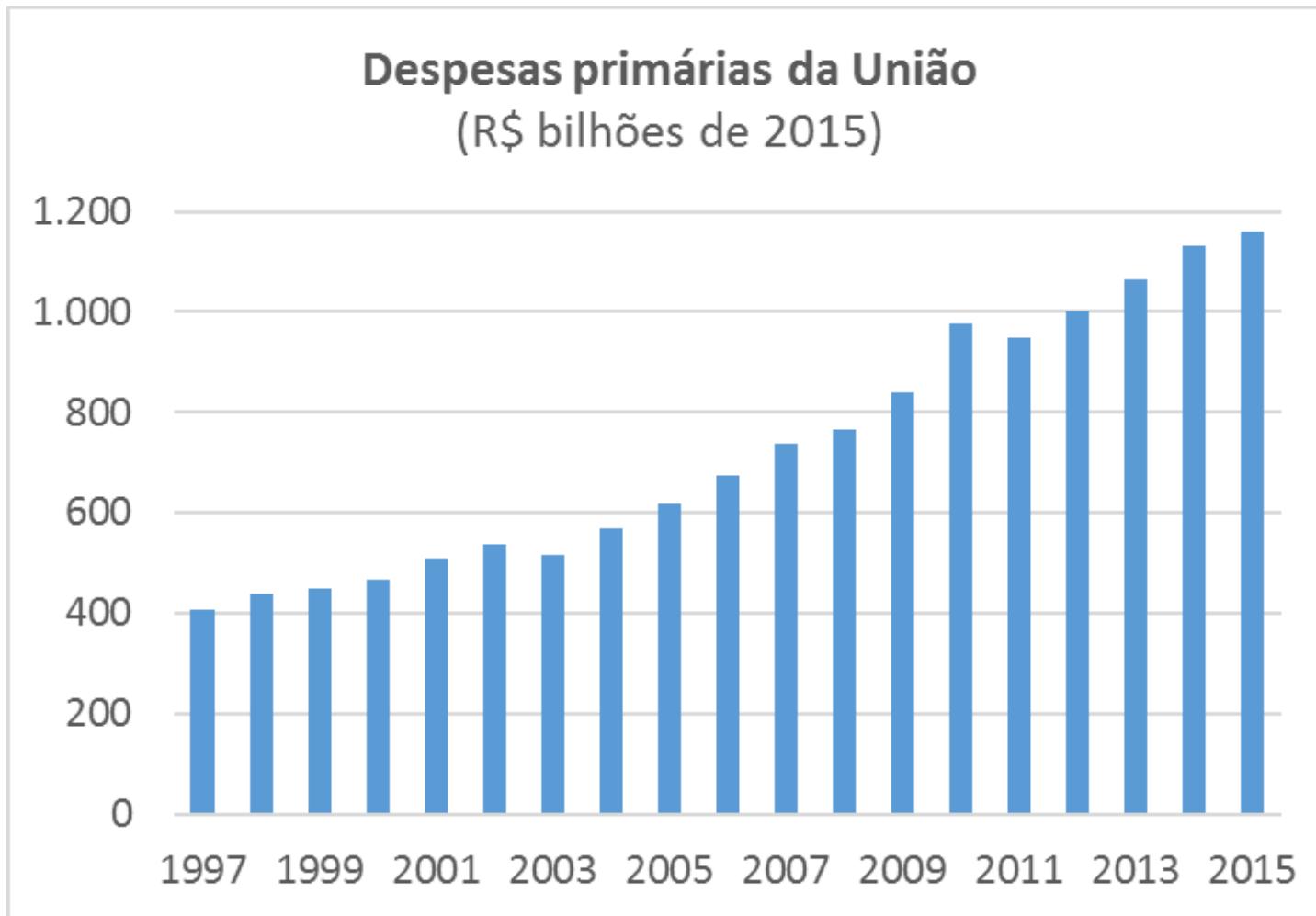
Bernard Appy

Agosto de 2016

# I. Trajetória Fiscal

# Trajetória fiscal

## Crescimento das despesas primárias da União



Fonte: STN. Valores corrigidos a preços de 2015 pelo IPCA.

# Trajetória fiscal

## Crescimento das despesas primárias da União

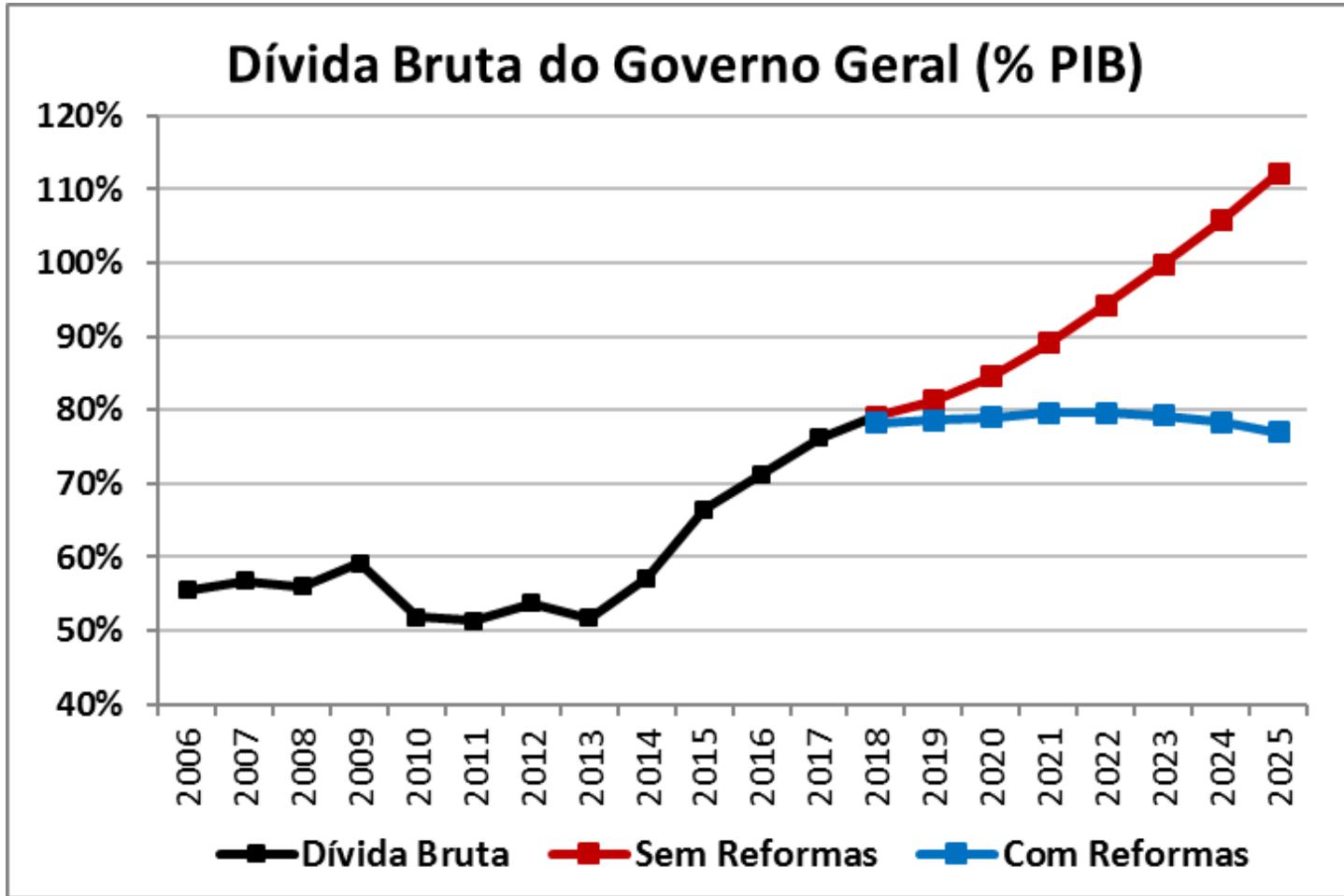
### Taxa de crescimento real das despesas primárias da União

	Cresc. Médio Anual Real 1997-2014	Participação na Despesa Total (em 2014)
<b>Despesa primária total</b>	<b>6,2%</b>	100,0%
Benefícios previdenciários + BPC/LOAS	<b>7,2%</b>	41,7%
Pessoal e encargos	<b>3,7%</b>	21,4%
Outras despesas obrigatórias	<b>9,4%</b>	11,1%
Abono e Seguro Desemprego	<b>9,2%</b>	5,2%
Outras	<b>9,6%</b>	5,9%
Despesas discricionárias	<b>6,3%</b>	25,8%

Fonte: STN. Valores deflacionados pelo IPCA.

# Trajetória fiscal

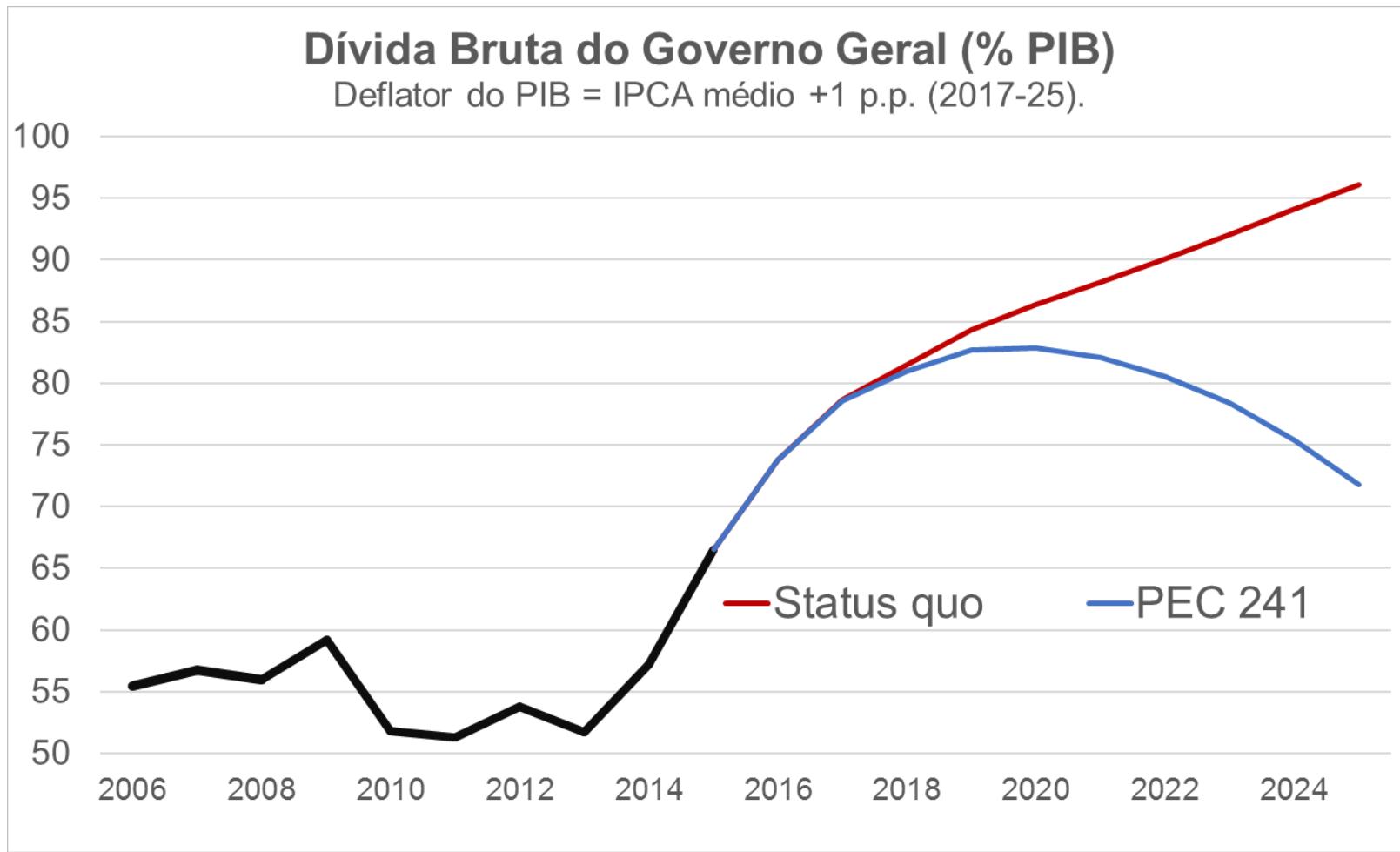
## Impacto sobre o crescimento da dívida pública



Fonte: BCB. Simulações elaboradas pela equipe do Itaú-Unibanco.

# Trajetória fiscal

## Impacto sobre o crescimento da dívida pública

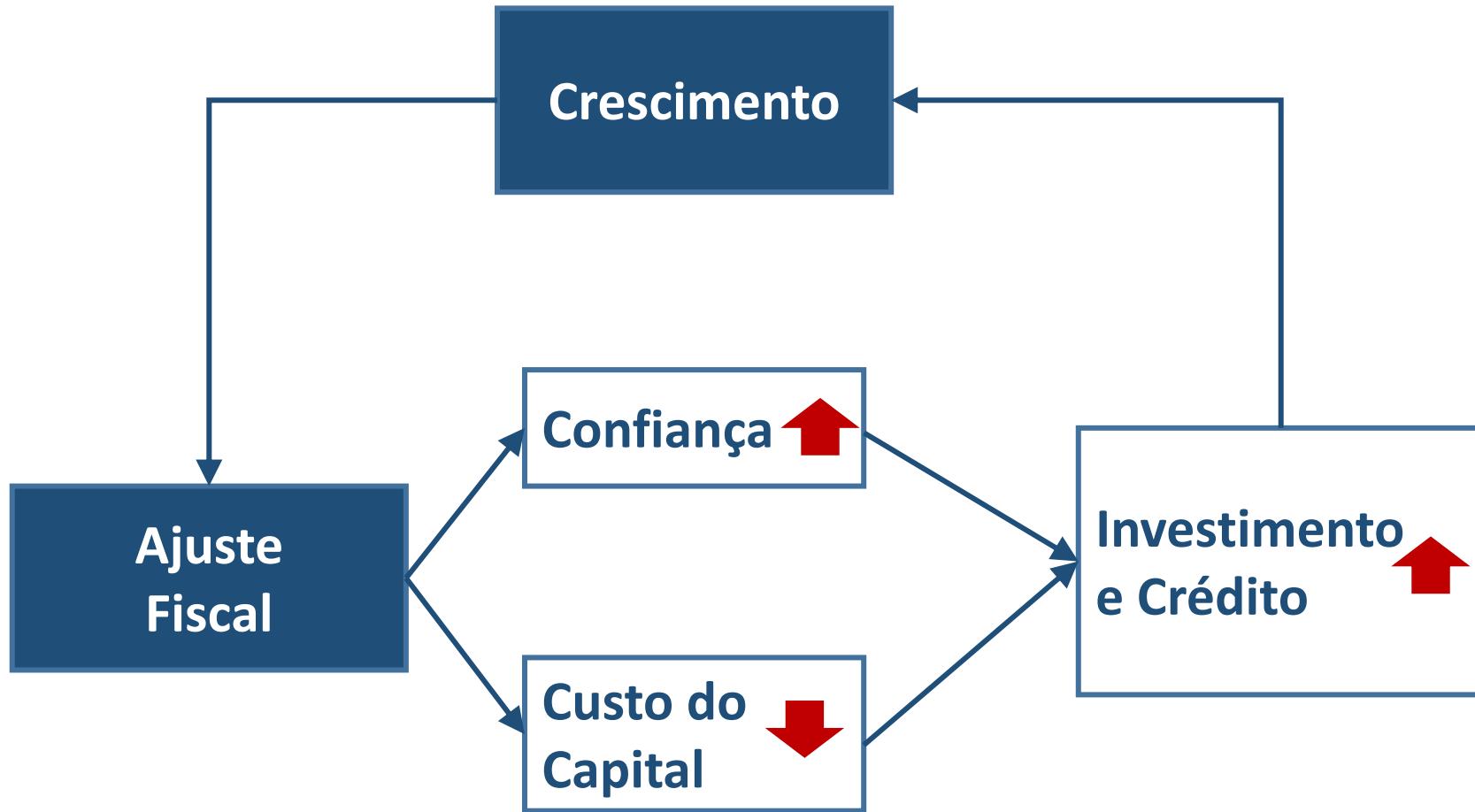


Fonte: BCB. Simulações elaboradas por Bráulio Borges (IBRE/FGV).

# Trajetória fiscal

## O ciclo virtuoso do ajuste fiscal

7



# Trajetória fiscal

## Alternativas ao ajuste via despesas

**Na ausência de um ajuste fiscal pelo lado das despesa há duas alternativas possíveis**

### **1. Ajuste via receita (é uma opção política)**

- O aumento da carga tributária tem impactos sobre o potencial de crescimento da economia

### **2. Inação (não deveria ser opção)**

- A trajetória da dívida pública tende a ser explosiva, podendo ter dois resultados (em prazo não muito longo)
  - Ajuste via inflação (dominância fiscal)
  - Calote na dívida pública

**A redução artificial dos juros não é uma solução**

## II. Qualidade da Política Fiscal

# Qualidade da política fiscal

## Características do atual modelo de gestão fiscal

O atual modelo de gestão fiscal do Brasil tem algumas características muito negativas

- **Forte pró-ciclicalidade**

- Vinculação de receitas
- Gestão baseada em metas de superávit primário

- **Grande rigidez do gasto**

- Despesas com regras definidas (p. ex. Previdência)
- Rigidez das despesas de pessoal
- Vinculação de receitas

# Qualidade da política fiscal

## Efeitos do atual modelo de gestão fiscal

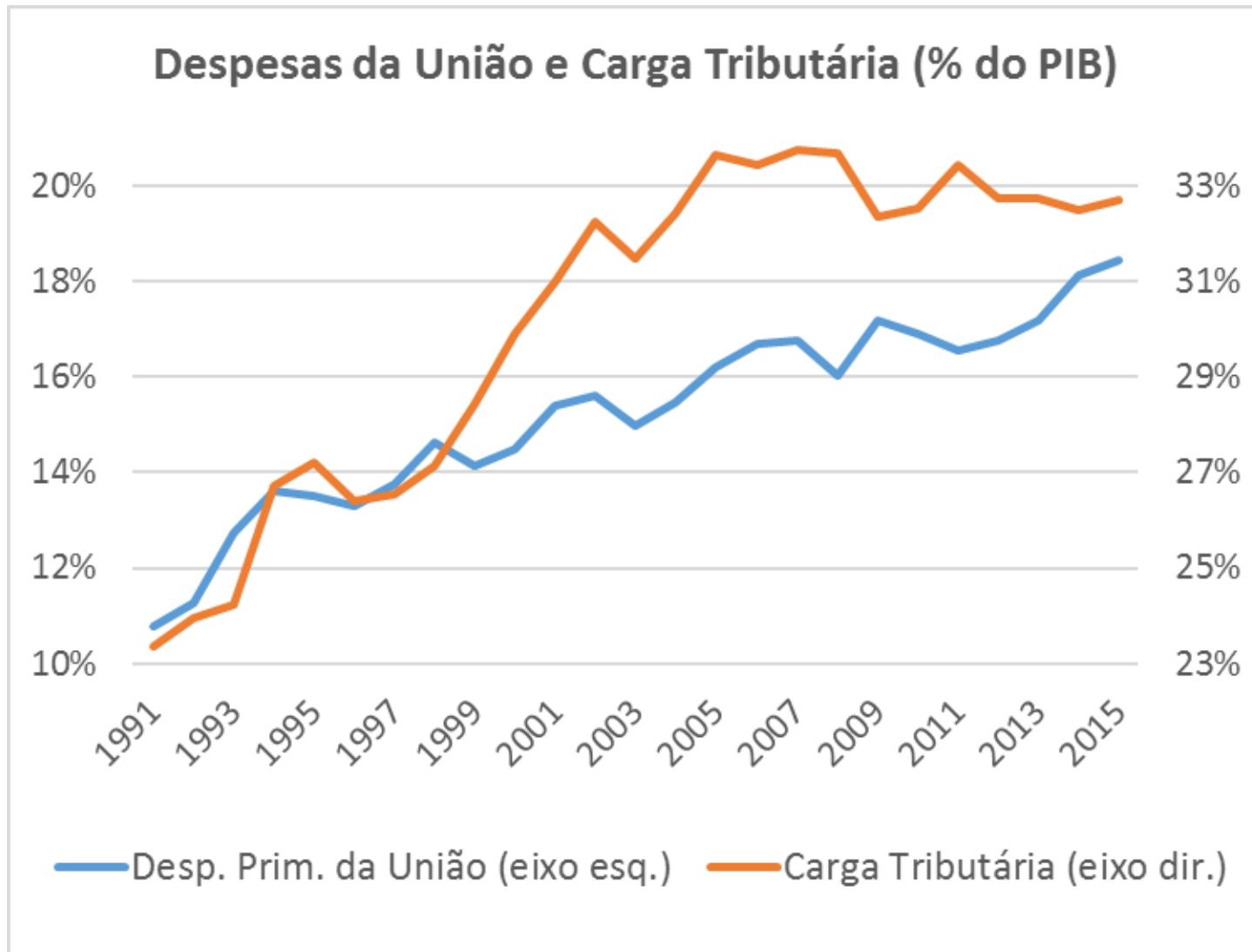
**No modelo atual, o governo é obrigado a gastar mais em períodos de crescimento da economia e da arrecadação, mas tem grande dificuldade em reduzir despesas em períodos de contração**

**O ajuste fiscal acaba sendo feito essencialmente através do aumento da carga tributária e do corte de investimentos públicos**

- **O impacto sobre o crescimento é muito negativo**
  - Entre 1991 e 2015 a carga tributária brasileira saltou de 23,4% para 32,7% do PIB
  - Em 2013 (antes do ajuste) o investimento das três esferas de governo foi de 2,7% do PIB

# Qualidade da política fiscal

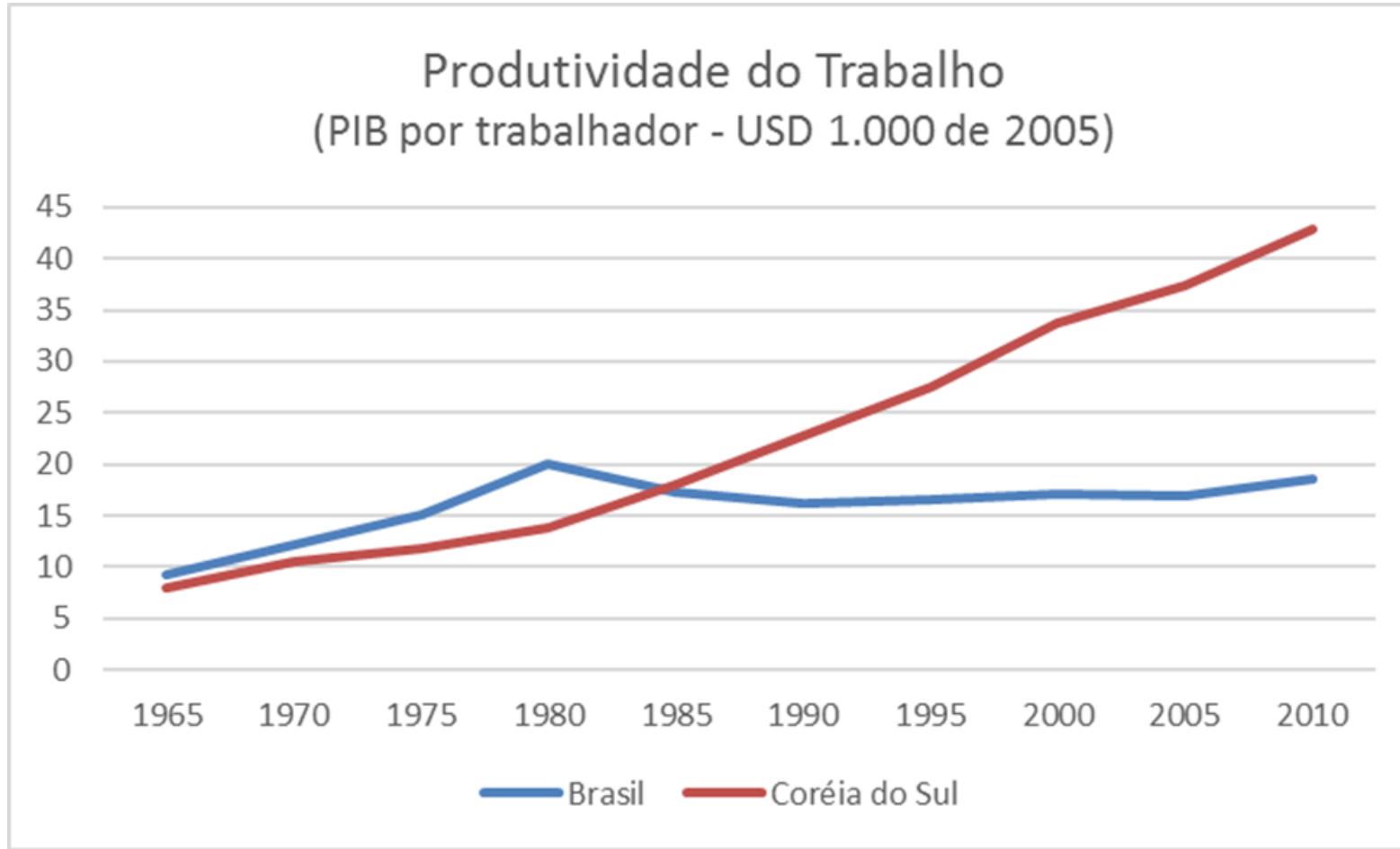
## Efeitos do atual modelo de gestão fiscal



Fonte: STN, RFB e IBGE. Compilação de despesas 1991-1996: Mansueto Almeida.

# Qualidade da política fiscal

## Efeitos do atual modelo de gestão fiscal



Fonte: Barro e Lee (2010); OECD Stat; Timmer et al. (2014).  
Dados organizados por Naércio Menezes.

# III. Relevância do Orçamento

# Relevância do orçamento

## Impactos do modelo atual

**O atual modelo de gestão fiscal leva a uma fragmentação das decisões relevantes para a política fiscal**

- Despesas relevantes são criadas sem que se defina como serão financiadas
- O ajuste é feito *a posteriori*, quando vem a crise fiscal

**A inexistência de um debate efetivo sobre as prioridades das políticas públicas e sobre seu financiamento torna a discussão sobre o orçamento público irrelevante**

- **O Congresso renuncia ao seu direito (ou dever?) de definir prioridades**
  - A discussão na tramitação do orçamento se resume ao debate sobre as emendas parlamentares

# Relevância do Orçamento

## Importância da limitação do gasto

**A existência de um limite para as despesas públicas exige que o Congresso defina prioridades e fortalece a qualidade do debate democrático no País**

- A gestão da política fiscal sem a definição clara de prioridades e de como as políticas públicas serão financiadas conduz a resultados inconsistentes e, muitas vezes, indesejados

**Neste contexto, a PEC 241 fortalece a atuação democrática do Congresso Nacional na definição de prioridades**

- A aprovação de aumentos para várias categorias do funcionalismo sem uma discussão de como estes aumentos afetam outras despesas é típica do modelo anterior de gestão fiscal e inconsistente com a PEC 241

## IV. Sobre a PEC 241

# Sobre a PEC 241

## Efeitos do novo regime fiscal

### A PEC 241 é um avanço relevante na mudança do regime fiscal brasileiro

- Viabiliza uma trajetória sustentável para a dívida pública, contribuindo para gerar um ciclo virtuoso de crescimento
- Elimina grande parte do caráter pró-cíclico e da rigidez do regime fiscal atual
  - Alguns problemas permanecem, como a opção pela repartição de receitas como forma de transferência de recursos para os Estados e Municípios
- Fortalece o Congresso no debate democrático das prioridades das políticas públicas e da trajetória da política fiscal

# Sobre a PEC 241

## Possibilidades de aperfeiçoamento

**Há alguns pontos da PEC 241 que poderiam ser melhorados**

- O novo regime deveria ser permanente e não temporário
  - Após o período inicial de ajuste nas contas públicas, o limite de crescimento real das despesas deveria ser fixado periodicamente pelo Congresso
- O modelo deveria ser complementado pela institucionalização do debate sobre a política fiscal com base na trajetória de longo prazo das contas públicas
  - Pode ser feito através de lei complementar
  - O ideal é que as projeções fiscais fossem feitas por uma instituição independente, como fazem vários países

## Considerações sobre a PEC nº 241/2016

Apresentação para a Comissão Especial  
destinada a proferir parecer à Proposta de  
Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016

Bernard Appy

Agosto de 2016