

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

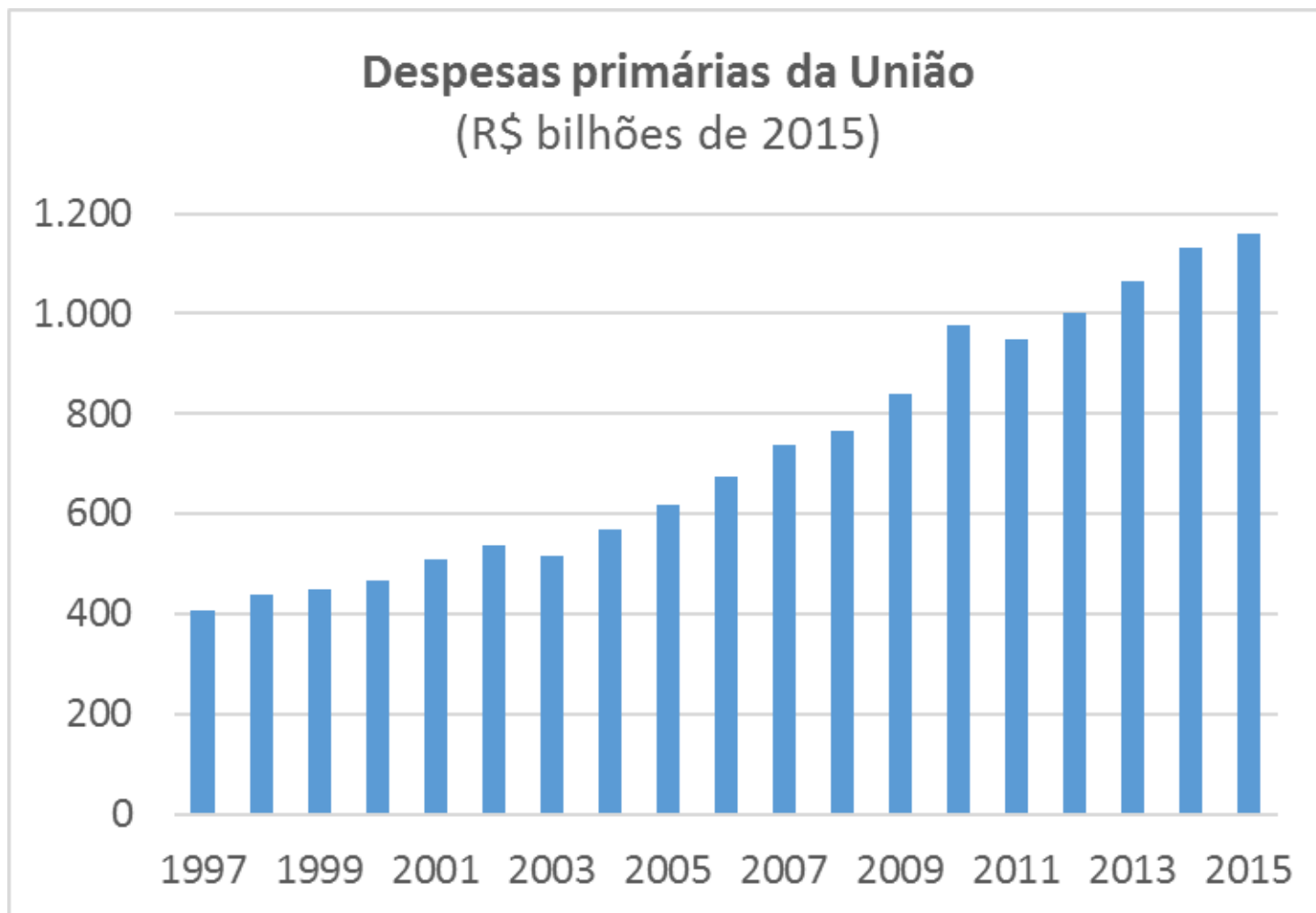
Bernard Appy

Agosto de 2016

I. Trajetória Fiscal

Trajetoária fiscal

Crescimento das despesas primárias da União



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

Trajetoária fiscal

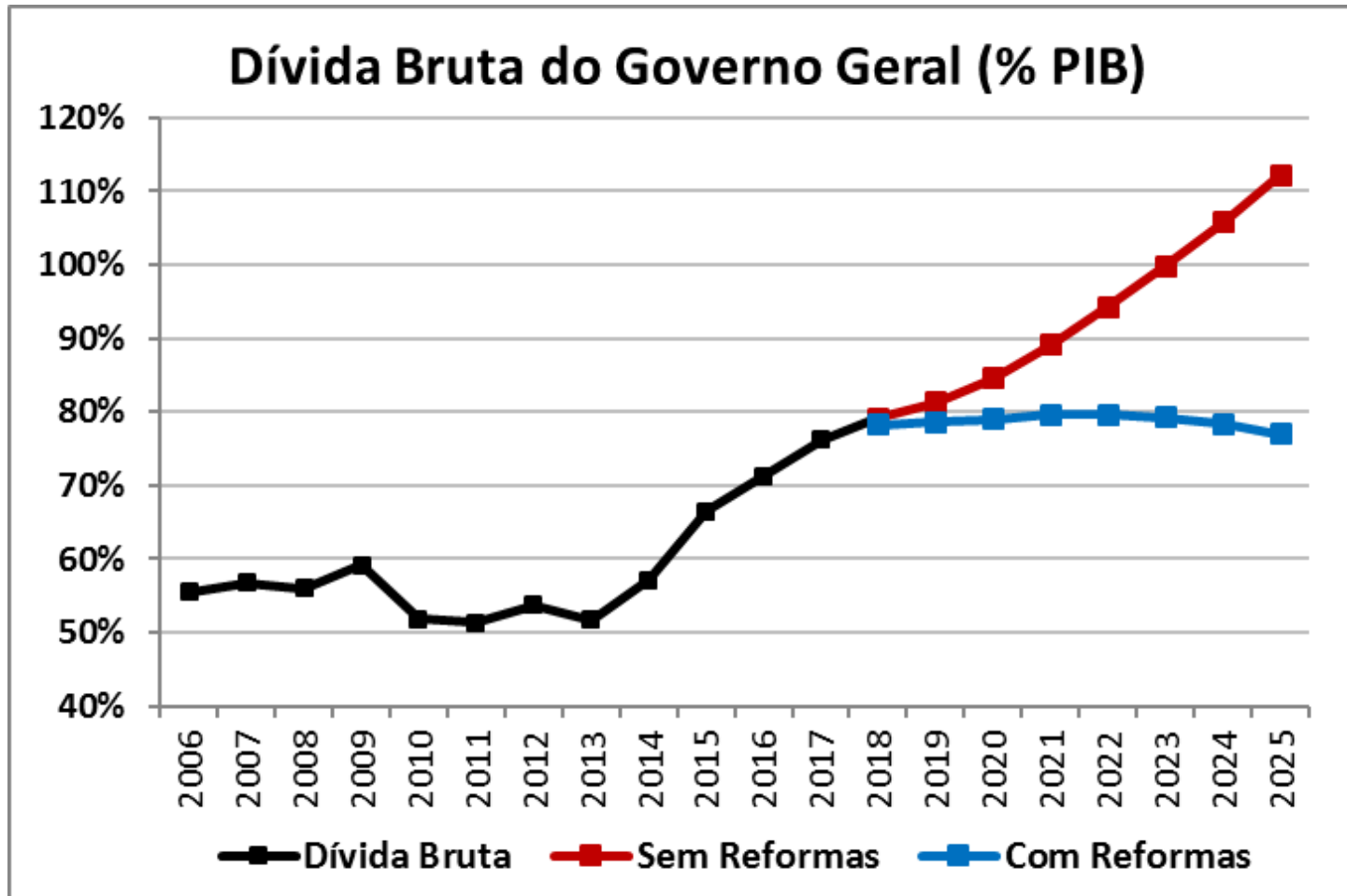
Crescimento das despesas primárias da União

Taxa de crescimento real das despesas primárias da União

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

Fonte: STN. Valores deflacionados pelo IPCA.

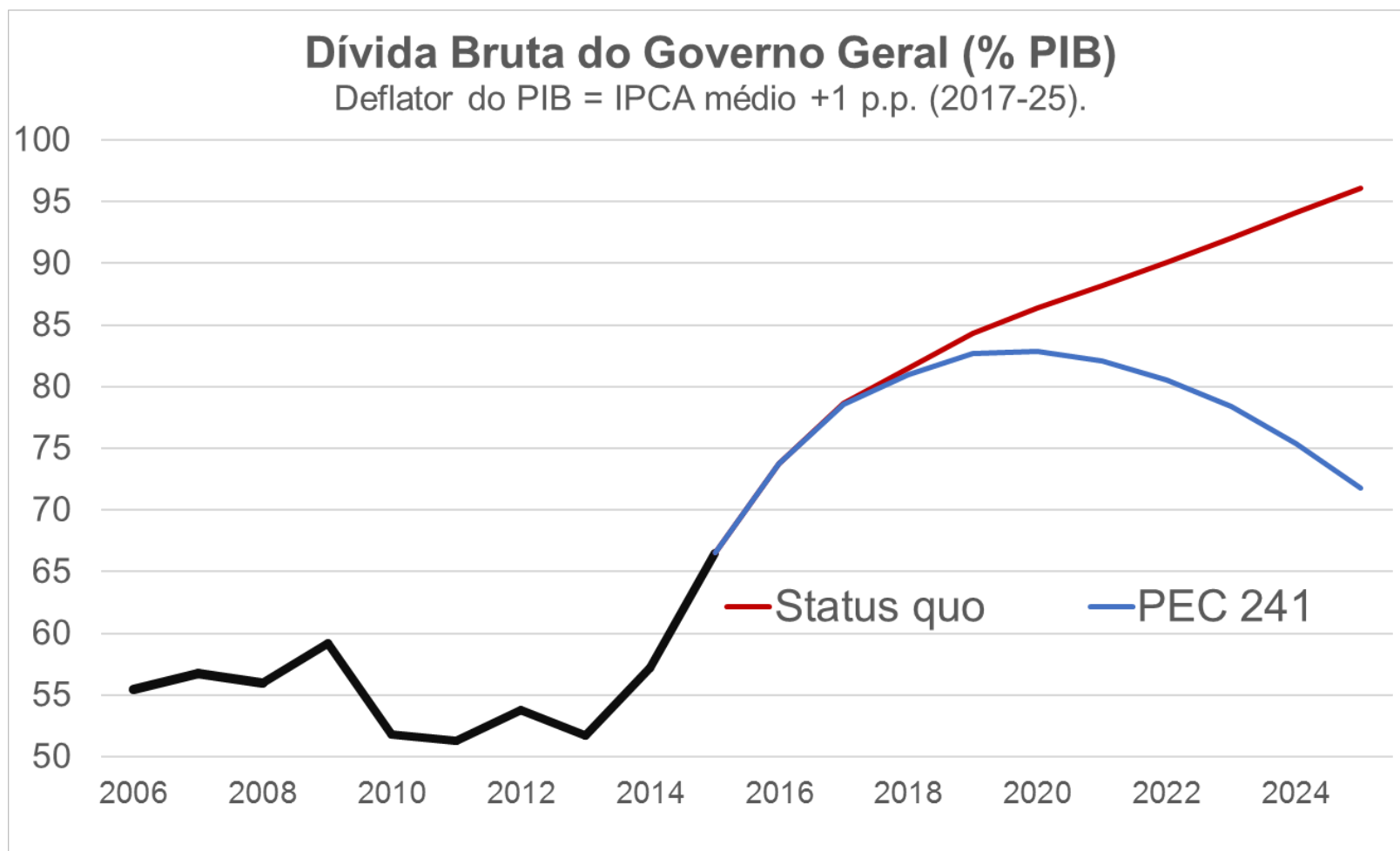
Impacto sobre o crescimento da dívida pública



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

Trajetória fiscal

Impacto sobre o crescimento da dívida pública

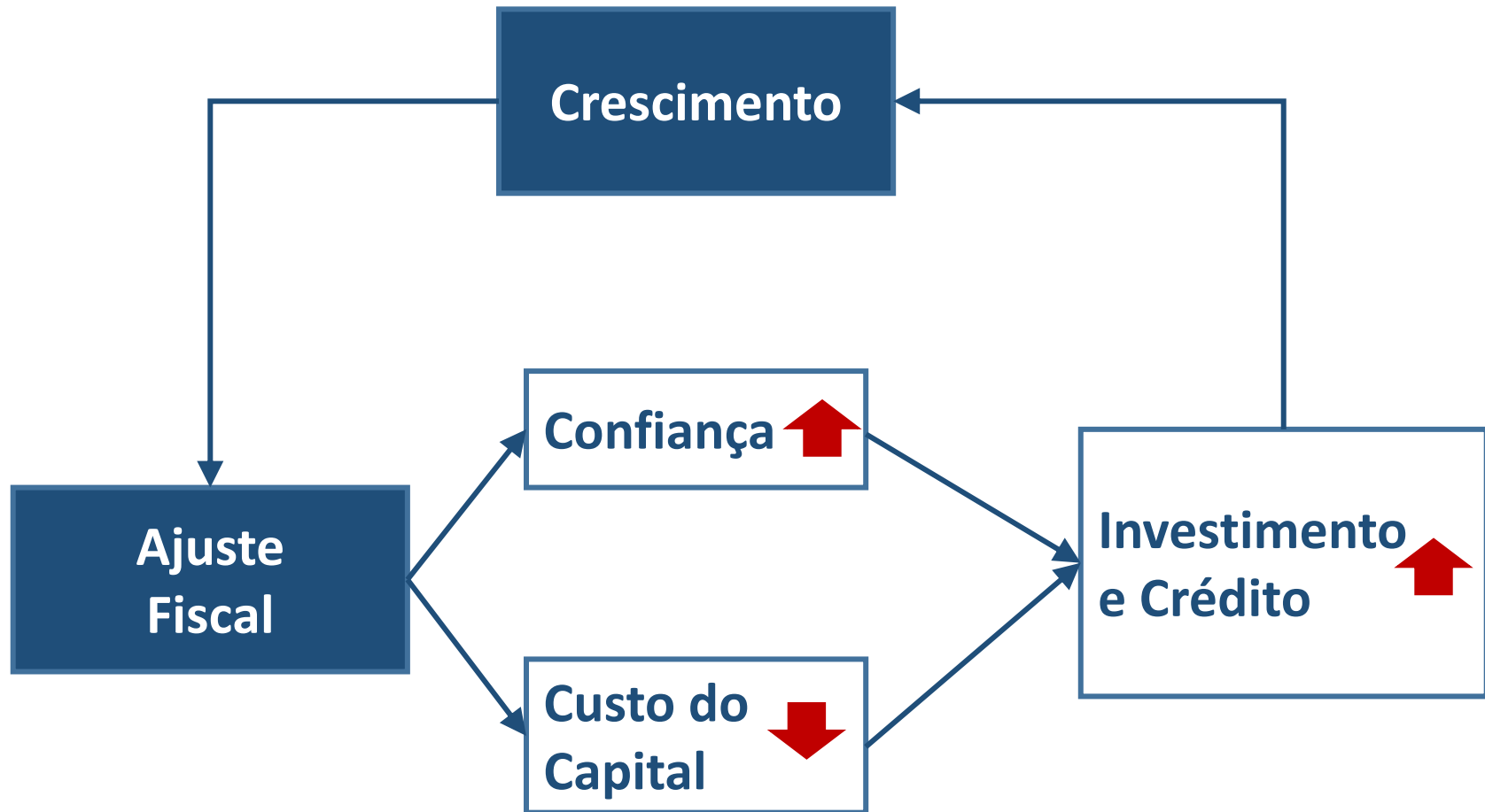


Fonte: BCB. Simulações elaboradas por Bráulio Borges (IBRE/FGV).

Trajectoria fiscal

O ciclo virtuoso do ajuste fiscal

7



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-ciclicidade**
 - 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

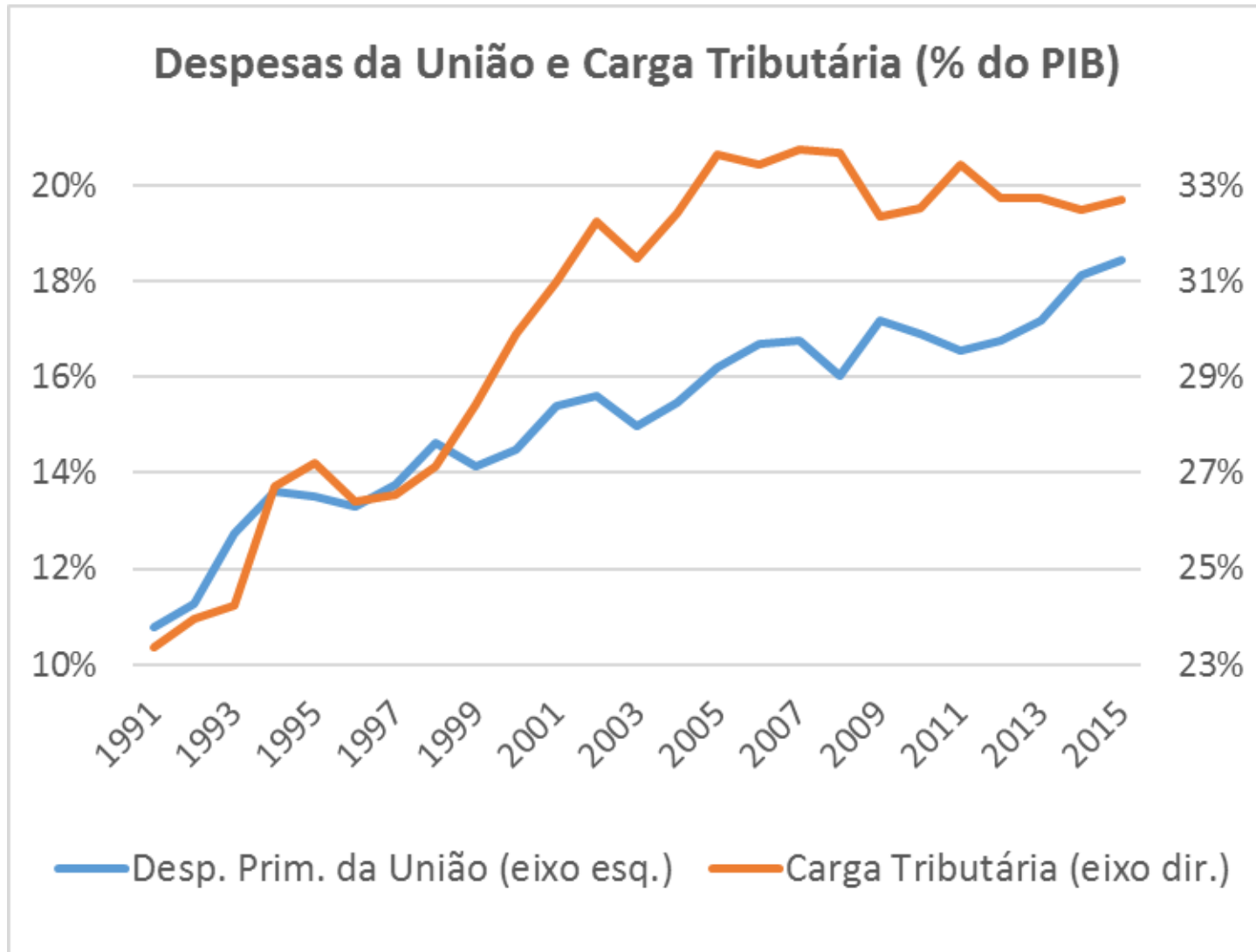
No modelo atual, o governo é obrigado a gastar mais em períodos de crescimento da economia e da arrecadação, mas tem grande dificuldade em reduzir despesas em períodos de contração

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

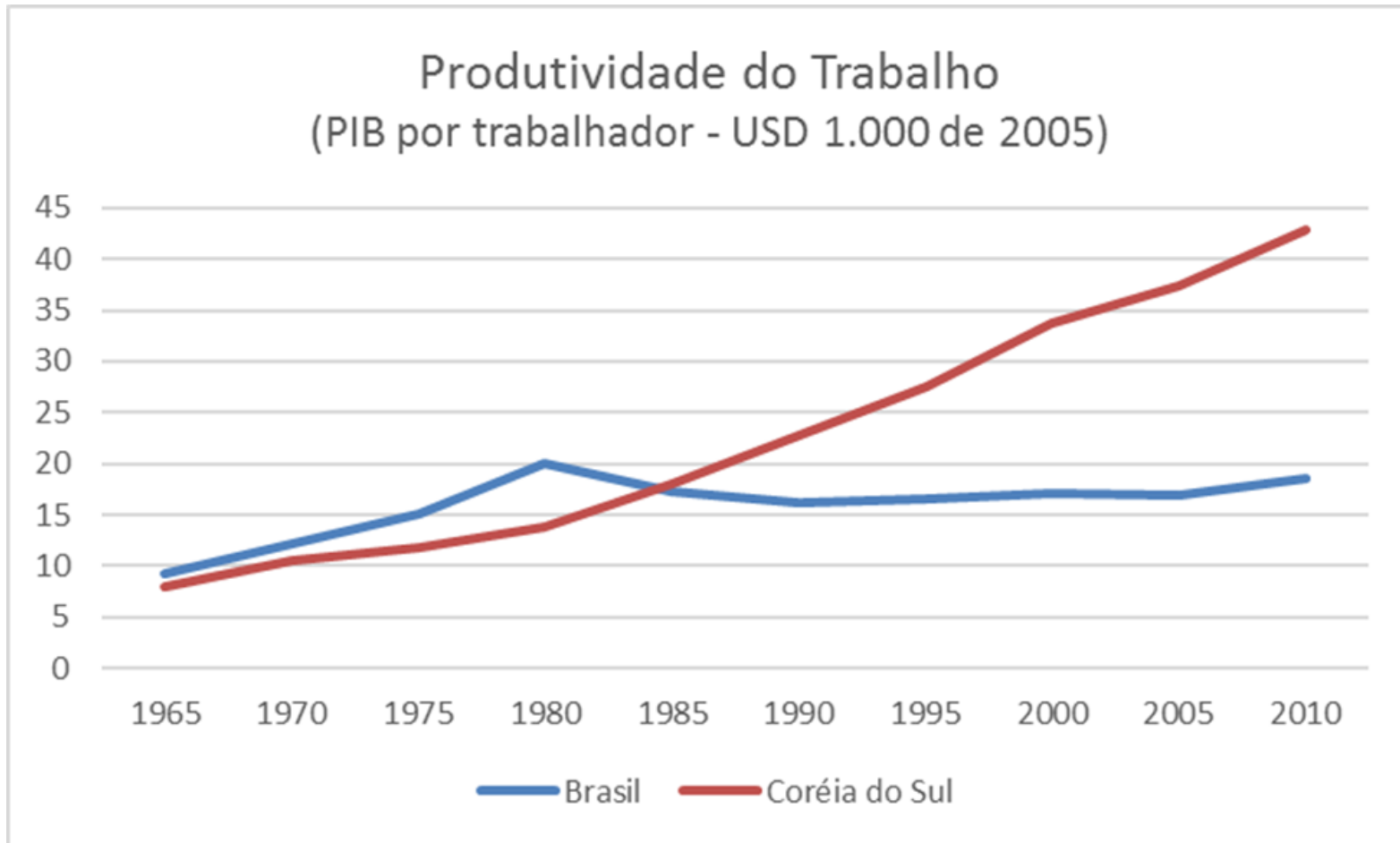
Efeitos do atual modelo de gestão fiscal



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

15

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

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

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