

FGV/EESP | 28 de setembro de 2016

# Ajuste fiscal

Contribuições para o debate sobre as saídas para a crise

**Felipe Salto**

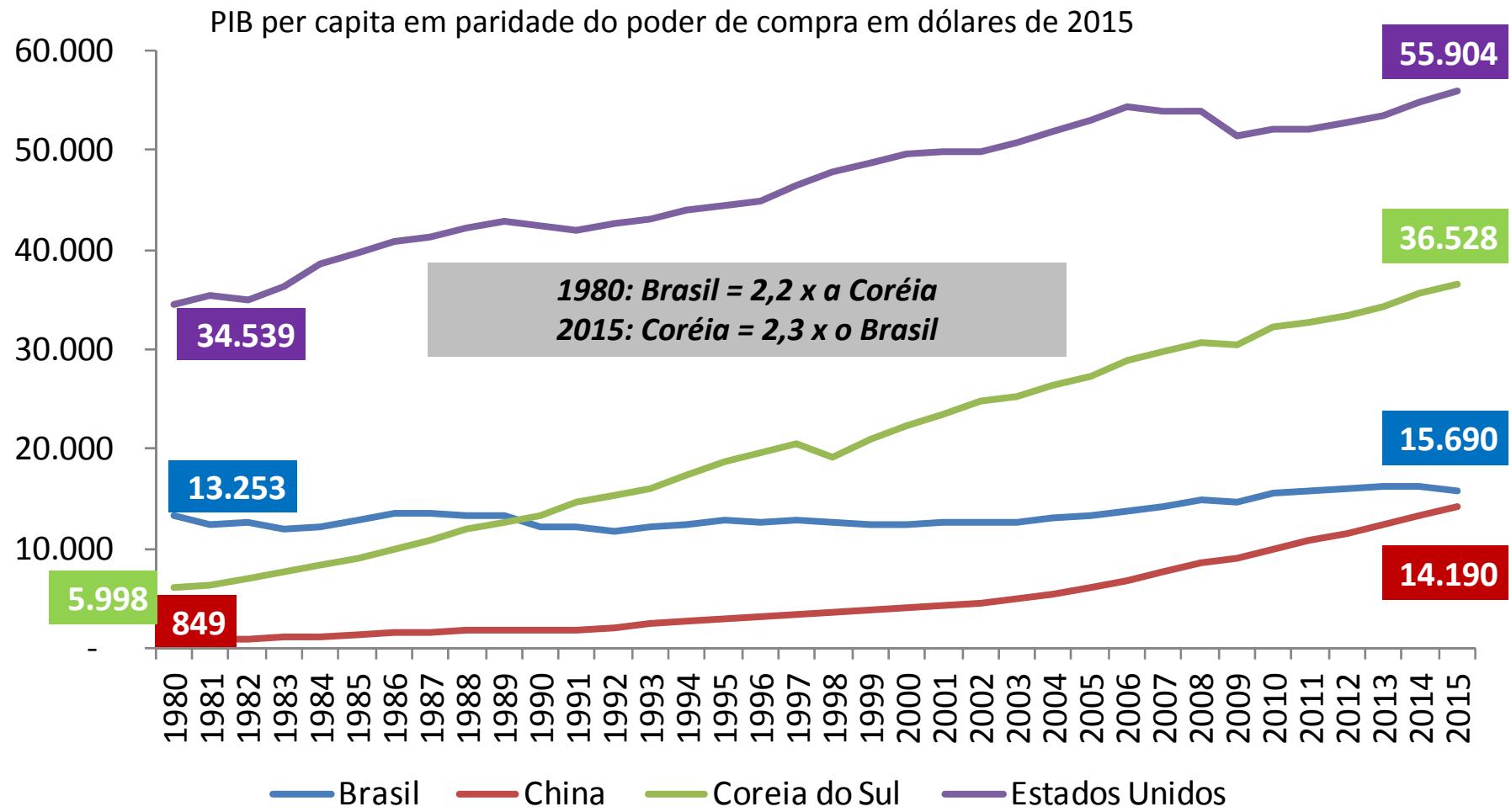
*Assessor parlamentar no Senado e professor dos cursos Master da FGV/EESP*

# Visão geral

- Quadro fiscal é **alarmante** e requer uma mescla de ações
- A chamada PEC do Teto, sozinha, **não resolve** o problema fiscal
- Não há condições econômicas, sociais e políticas de manter o **atual padrão de gasto com pessoal** em nível local e federal
- **Mudanças legais e uso de dispositivos já existentes** devem ser buscados. A crise é o momento mais oportuno
- Recuperar a **capacidade de crescer** é a prioridade zero do Brasil
- Uma **série de medidas** pode servir ao propósito de apagar o incêndio e, assim, ajudar o governo ganhar tempo e espaço no Congresso

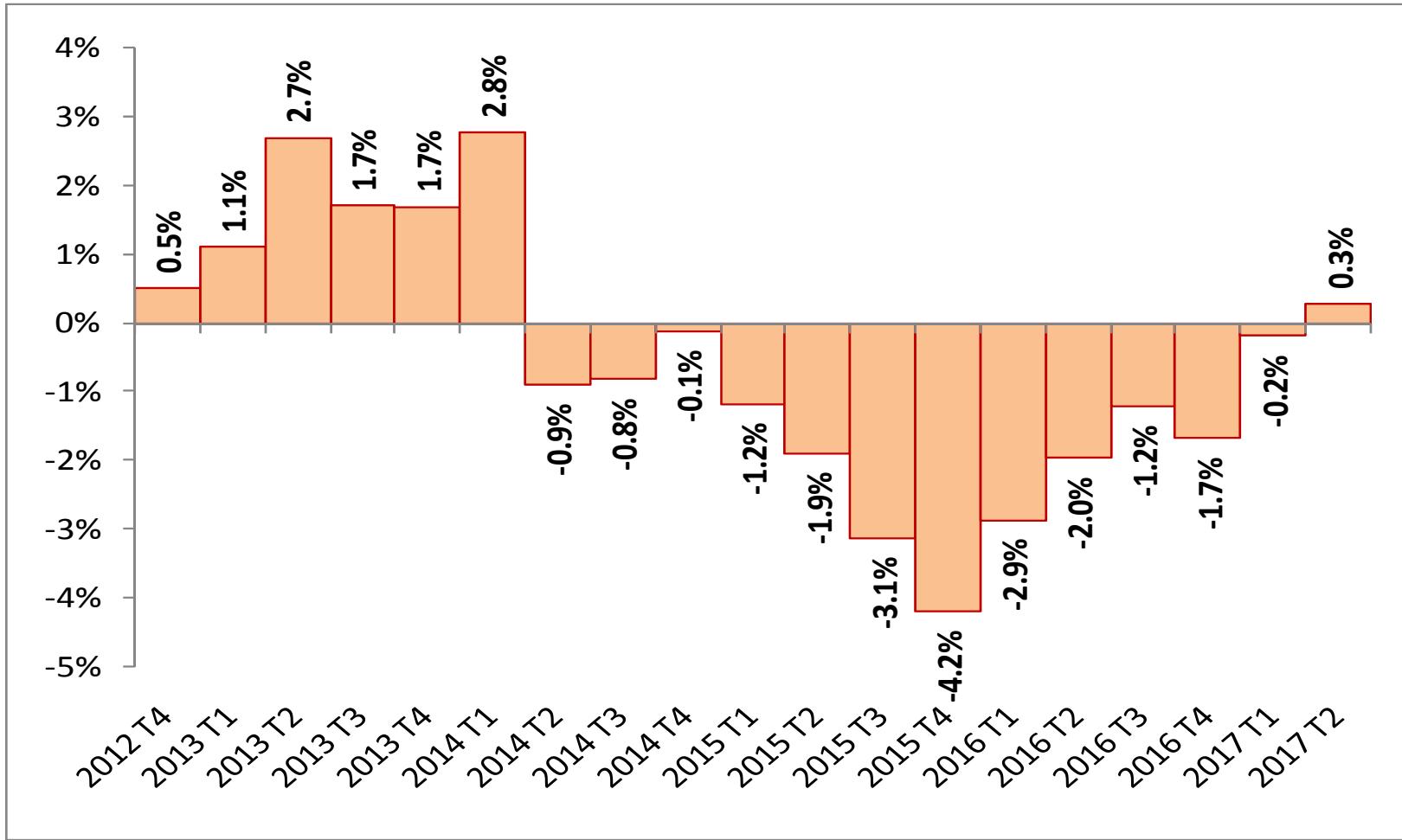
# Contexto econômico

# Evolução comparada do PIB



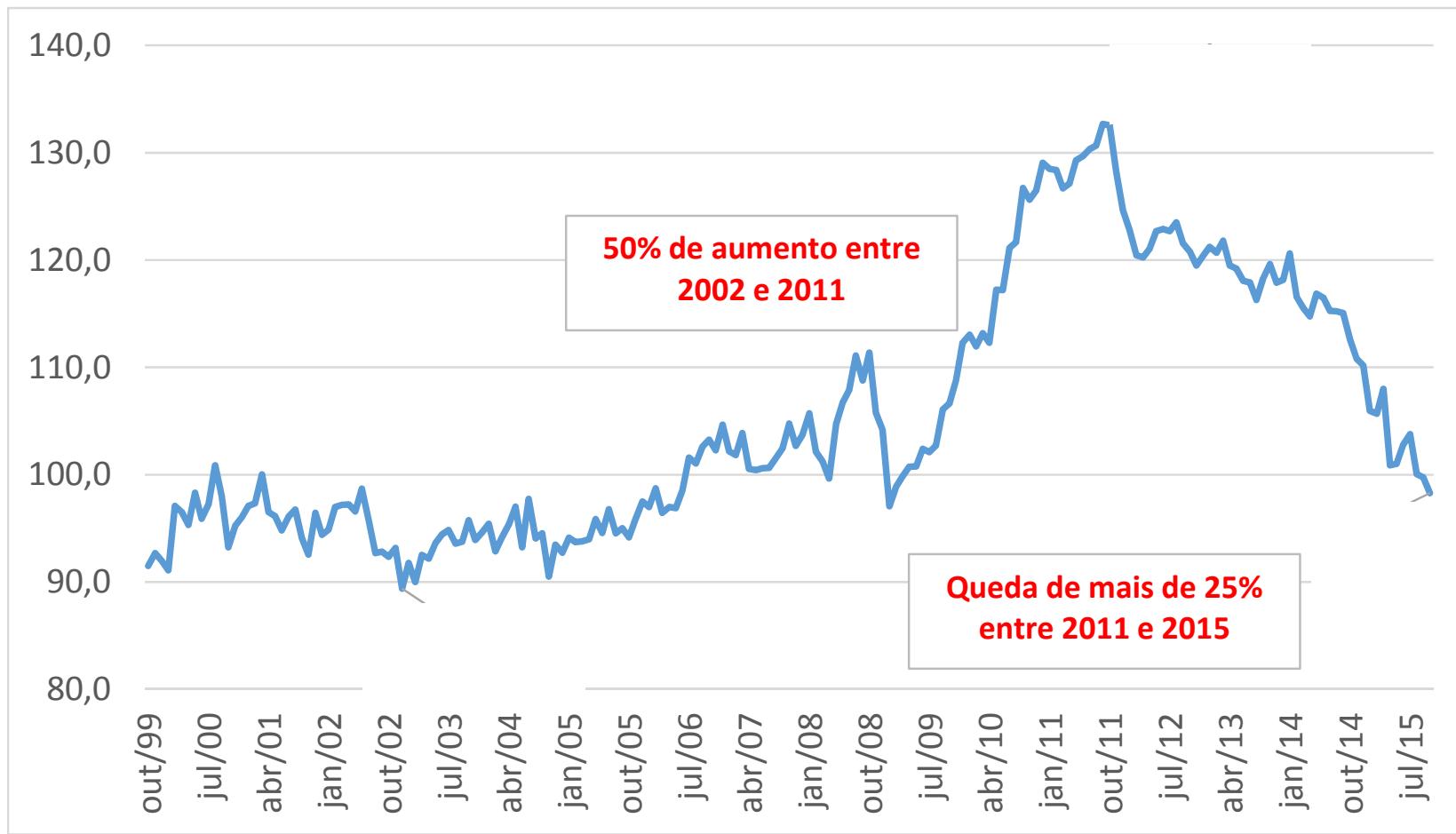
Fonte: Fundo Monetário Internacional – World Economic Outlook.

# Hiato do produto



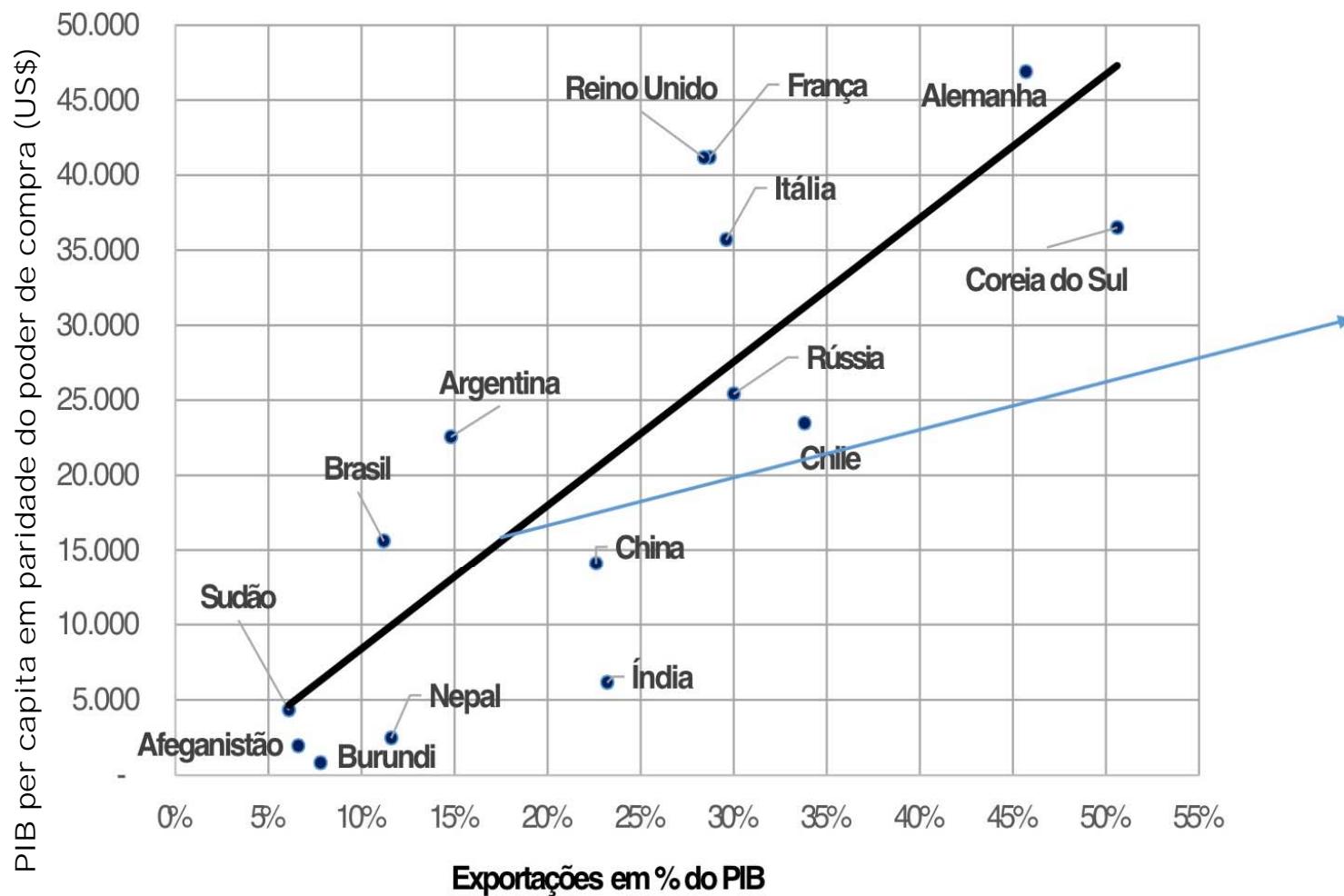
Elaboração própria.

# Termos de troca (2006 = 100)



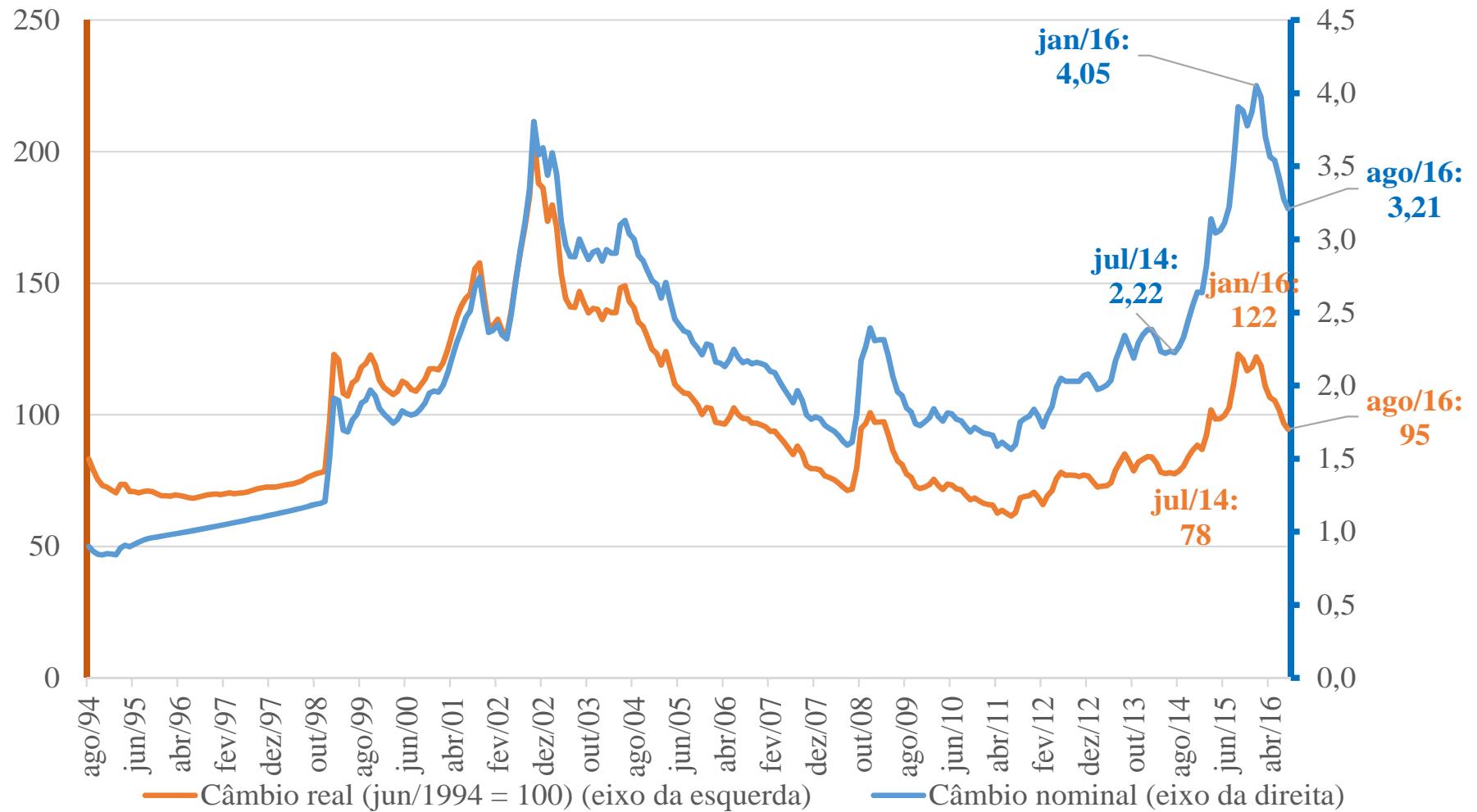
Fonte: Ipeadata. Elaboração própria.

# Exportações em % do PIB x PIB per capita



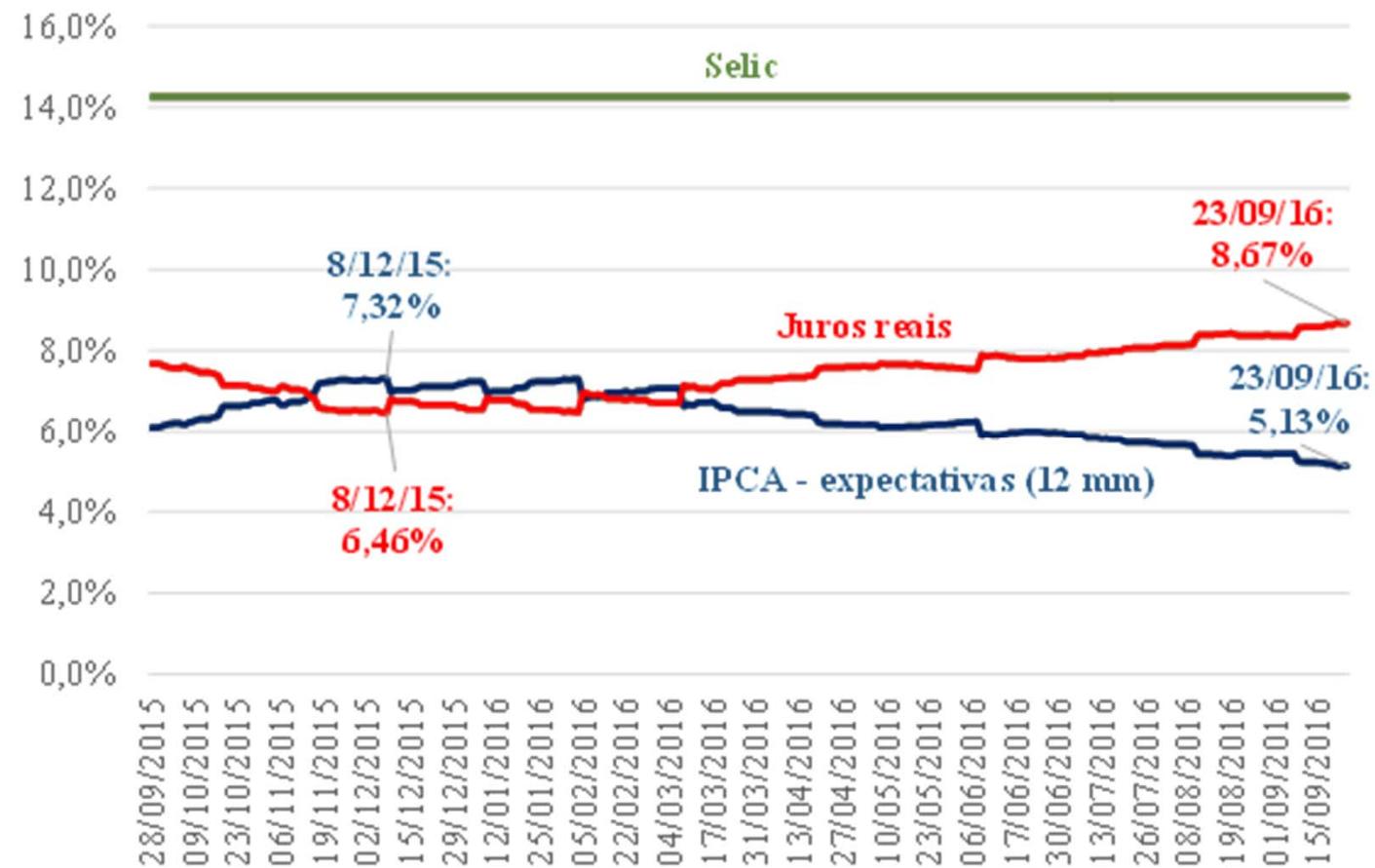
Para o PIB per capita do Brasil, o nível de exportações/PIB deveria ser de pelo menos 17%, isto é, seis pontos superior ao nível apresentado pelo Brasil hoje, de 11%.

# Taxa de câmbio nominal e índice real



Fonte: Banco Central. Elaboração própria.

# Juros reais estão subindo rapidamente



# Juros estão muito acima do que recomendaria a regra da paridade

Taxa Real de Juros - Média 2000 a 2015 (% a.a.)

	Observada	Pela Regra Paridade	Dif (p.p.)
<b>Brasil</b>	<b>7,10</b>	<b>4,50</b>	<b>2,60</b>
<b>Média Emergentes (9 países)</b>	<b>2,01</b>	<b>2,48</b>	<b>- 0,47</b>

Cálculos da FIESP.



Chile, México, Turquia, África do Sul, Peru, Egito, Filipinas, Colômbia e Indonésia

---

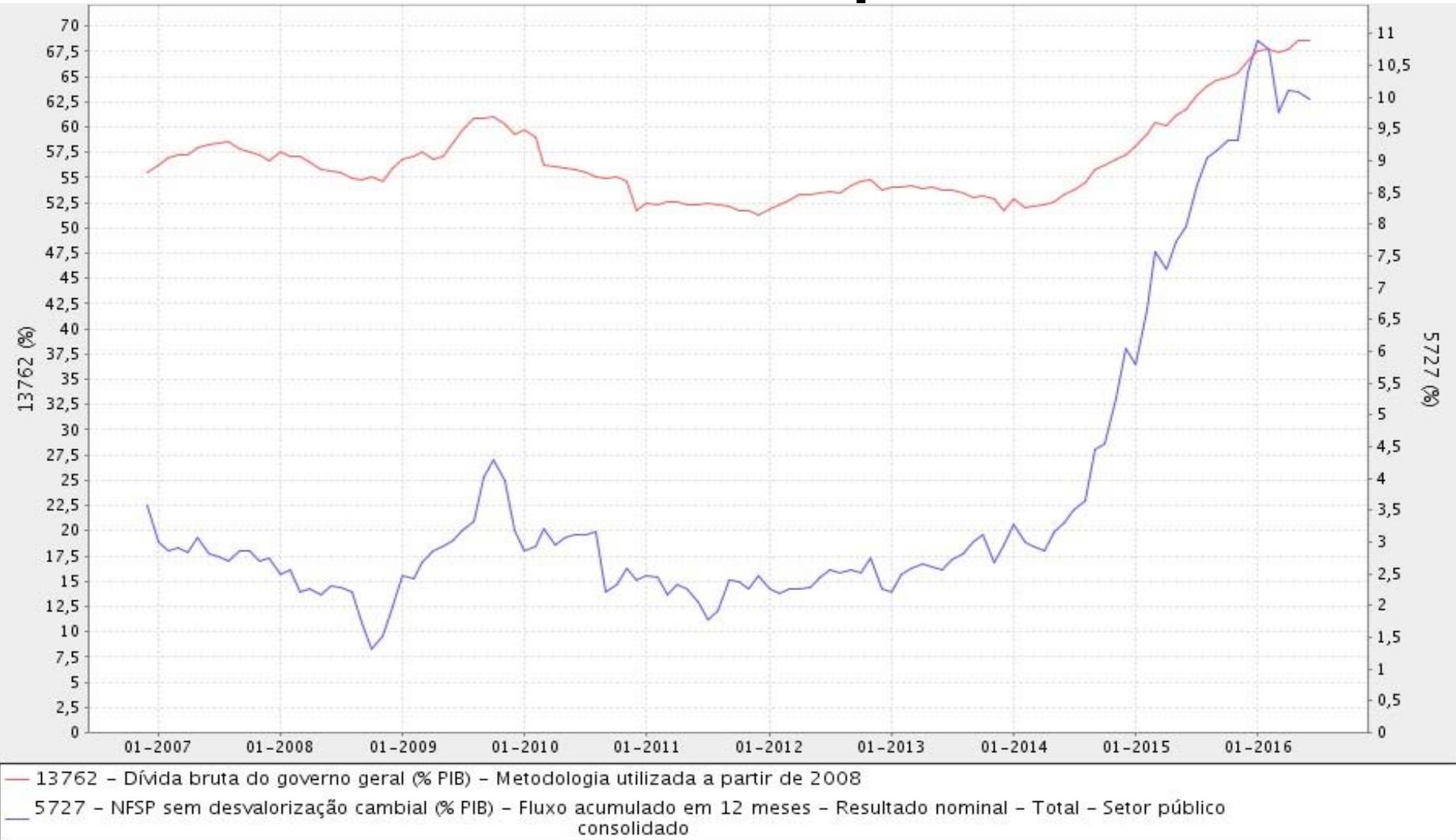
**O que diz a regra da paridade:** a taxa real de juros brasileira deve ser igual à taxa real de juros americana somada a um prêmio de risco, chamado risco país, que mede a probabilidade de um calote da dívida brasileira.

# Contas públicas

# Dívida bruta em países selecionados

	Juros reais	Dívida bruta
Japão	-1,1%	246%
EUA	-1,5%	105%
Reino Unido	-1,2%	91%
Canadá	-1,5%	87%
Hungria	-1,3%	76%
Islândia	1,6%	74%
Israel	-0,9%	69%
Brasil	8,7%	69%
Índia	1,8%	64%
México	-0,1%	51%
Polônia	0,2%	49%
África do Sul	0,3%	48%
Suíça	-1,2%	46%
Dinamarca	-1,1%	44%
China	2,6%	44%
Suécia	-1,7%	41%
Colômbia	1,3%	41%
Austrália	-0,4%	38%
Coreia do Sul	-0,3%	37%
Turquia	0,8%	33%
Nova Zelândia	1,0%	33%
Noruega	-1,2%	30%
Indonésia	2,4%	26%
Rússia	3,7%	19%
Chile	0,4%	16%

# Dívida e déficit do setor público



# Projeções para a dívida pública bruta



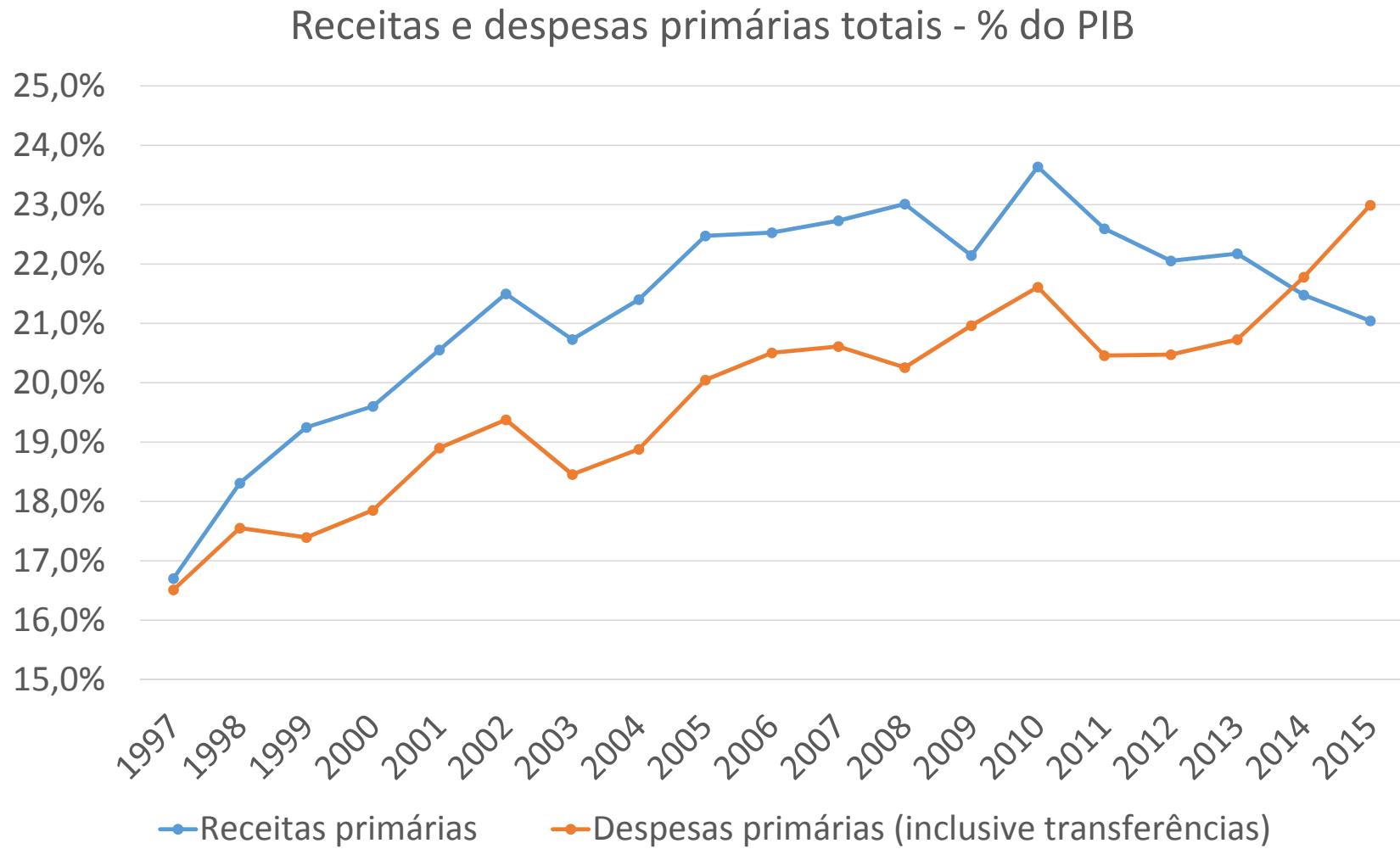
Fonte: Banco Central do Brasil.

# Quadro geral do gasto federal

2015	R\$ bilhões	% da Receita líquida	% do PIB
Receita líquida	1.043	100%	17,6%
INSS	436	42%	7,4%
Pessoal	238	23%	4,0%
Juros	502	48%	8,5%
Educação (s/ pessoal)	86	8%	1,4%
Saúde (s/ pessoal)	33	3%	0,6%
Total - gastos selecionados	1.295	124%	21,8%
PIB (R\$ bilhões)		5.930	

Fonte: Elaboração própria com dados do Tesouro.

# Evolução das receitas e despesas primárias



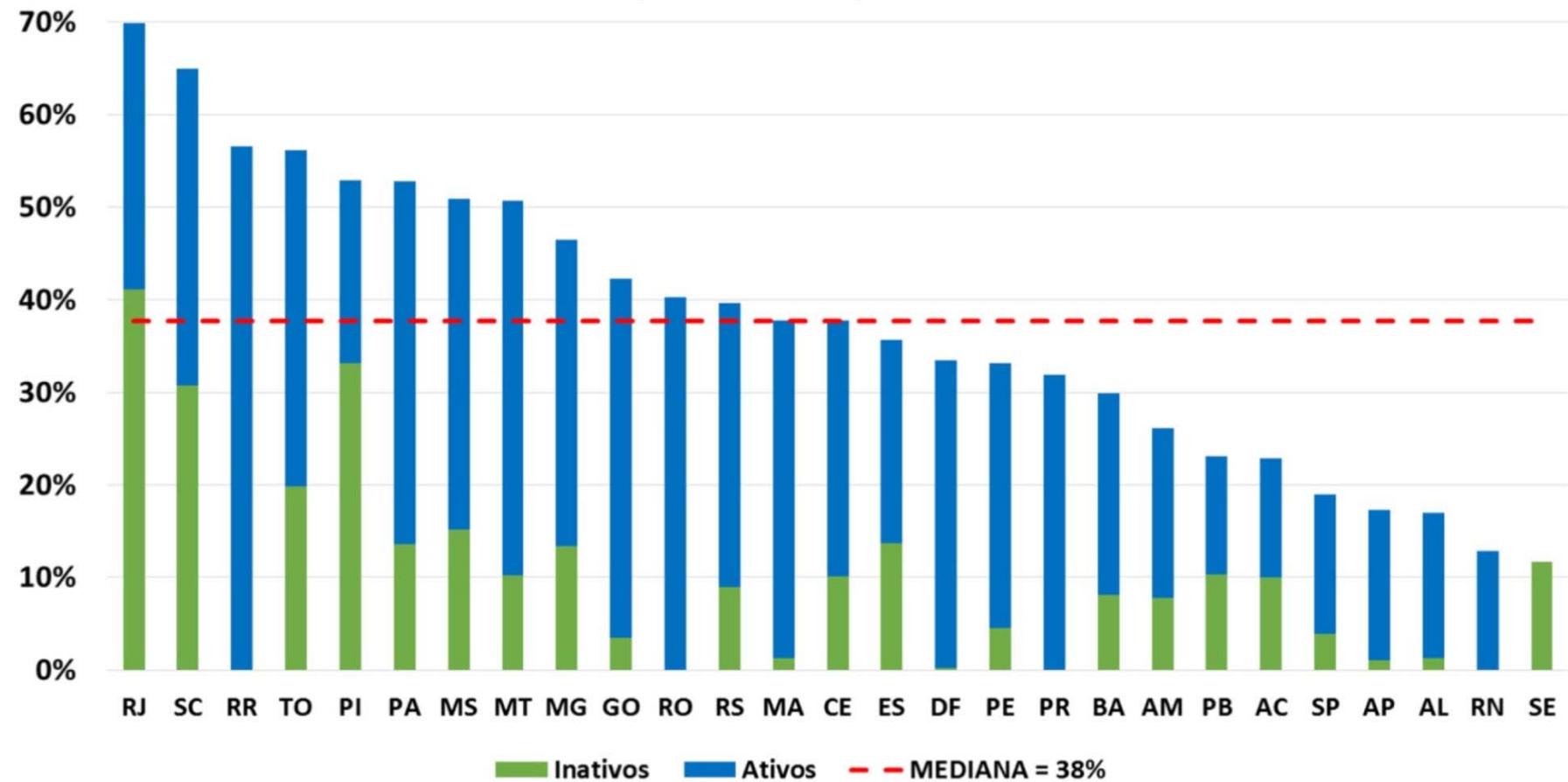
# Taxa de crescimento real

	Gastos primários	Receita líquida
<b>1999-2002</b>	3,2%	5,2%
<b>2003-2006</b>	7,4%	7,1%
<b>2007-2010</b>	9,3%	9,1%
<b>2011-2014</b>	3,8%	0,6%

Fonte: Elaboração própria com dados do Tesouro.

# Estados – gastos com pessoal alarmantes

Crescimento real das despesas de pessoal de 2009 a 2015, em %



Fonte: PAF, Secretaria do Tesouro Nacional

Fonte: Pedro Jucá Maciel.

# PEC do teto

## **Os quatro (pelo menos) problemas da PEC:**

- a) a incompatibilidade de um teto geral para o crescimento do gasto com as vinculações e indexações presentes, hoje, nas leis e na Constituição;
- b) a fixação de exceções à aplicação do teto (gastos com capitalização, créditos extraordinários, gastos com eleições e um grupo de transferências);
- c) o desbalanceamento da PEC: inócua no curto prazo e muito rígida no longo prazo; e
- d) a questão do prazo de vigência da regra.

# PEC do teto

\*Ver estudo com J.R.Afonso

– <http://portalibre.fgv.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A7C82C5557F25F201560967EA3D652D>

2 de 3

## Despesas federais sujeitas a alguma regra de vinculação ou indexação, exceto gastos com pessoal e transferências a estados e municípios

	Despesas em 2015 R\$ bilhões	Despesas em 2015 – percentual das despesas primárias totais
Gastos com o INSS	436,0	32%
Gastos com o abono salarial	9,2	1%
Gastos com o seguro-desemprego	38,3	3%
Gastos com a Loas	42,5	3%
Gastos com o Fundo Constitucional do DF	7,1	1%
Gastos com precatórios	9,9	1%
Gastos com saúde (parte vinculada)	85,7	6%
Gastos com educação (parte vinculada)	32,6	2%
Gastos com o Fundo Constitucional do Nordeste	3,6	0%
Gastos com o Fundo Constitucional do Norte	1,2	0%
Gastos com o Fundo Constitucional do Centro-Oeste	1,3	0%
Gastos com o salário-educação (parte transferida)	12,4	1%
Gastos com transferências dos royalties	18,8	1%
Gastos com transferências da Cide	0,5	0%
<b>Total dos gastos sujeitos a regras específicas</b>	<b>699,1</b>	<b>51%</b>
<b>Despesas primárias totais (com transferências)</b>	<b>1.363,4</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria, com dados do Tesouro Nacional.

# Vinculações/ indexações

- |  |
|--|
| 1. <b>Previdência</b> – Art. 201 da Constituição Federal, parágrafo 2º: benefícios previdenciários até um salário mínimo são indexados ao mínimo. A regra vigente para o salário mínimo é o PIB de dois anos antes mais o INPC.  |
| 3. <b>Abono salarial</b> – Art. 239 da Constituição Federal, parágrafo 3º: o abono salarial segue a regra de reajuste do mínimo.   |
| 4. <b>Seguro-desemprego</b> – Lei 13.134, de 2015: como o benefício é sempre um múltiplo do salário mínimo, o reajuste é pela própria regra do mínimo.   |
| a. <b>Seguro-defeso</b> – Art. 1º da Lei nº 10.779, de 2003: regra de reajuste é a correção do salário mínimo (valor do benefício equivale ao próprio mínimo).   |
| 5. <b>LOAS</b> – Art. 203 da Constituição Federal, Inciso V: garante-se um salário mínimo mensal ao deficiente e ao idoso. Logo, o reajuste se dá pela regra do mínimo.  |
| 6. <b>FUNDEB</b> – ADCT, Art. 60, Inciso VII: a União é obrigada a repassar 10% do FUNDEB (20% de receitas dos estados e municípios – ICMS, FPE, FPM e outras) anualmente. Logo, há uma obrigação vinculada às receitas fiscais dos governos subnacionais.   |
| 7. <b>Fundo Constitucional do DF</b> – Art. 21 da Constituição Federal, Inciso XIV e Lei nº 10.633, de 2002 (art. 2º): a União se compromete a repassar, de acordo com a variação da sua Receita Corrente Líquida, recursos para o Distrito Federal.   |
| 8. <b>Precatórios</b> – não há regra de vinculação ou de indexação, mas o comportamento histórico dessa rubrica indica que, em média, essas despesas crescem aproximadamente em linha com o desempenho do PIB. Particularmente, em 2015, o ritmo de crescimento foi duas vezes o da variação do PIB. |

Fonte: Elaboração própria.

# Vinculações/ indexações

- |   |
|---|
| 9. <b>Saúde</b> – Art. 166-A da Constituição Federal: 13,2% da Receita Corrente Líquida em 2016, escalonado até chegar a 15% da Receita Corrente Líquida em 2020. A partir de 2020, o gasto com saúde deve permanecer em 15%. Isso exclui o gasto com pessoal inativo e outras despesas (lei complementar nº 141, de 2012).   |
| 10. <b>Educação</b> – Art. 212 da Constituição Federal: a União deve gastar no mínimo 18% da Receita Corrente Líquida. Contudo, há uma nova regra, derivada do Plano Nacional de Educação, que obriga a elevação da despesa com educação ao patamar de 10% do PIB até 2023.   |
| 11. <b>Transferências do FPM, FPE e outros fundos</b> – Arts. 158 e 159 da Constituição Federal: o IR e o IPI são partilhados nas seguintes proporções: <ul style="list-style-type: none"><li>a. <i>FPE: 21,5% do IR e do IPI;</i></li><li>b. <i>FPM: 24,5% do IR e do IPI;</i></li><li>c. <i>Fundos Constitucionais (Norte, Nordeste e Centro-Oeste): 3% do IR e do IPI;</i></li><li>d. <i>IPI – Estados Exportadores: 10% do IPI é direcionado a Estados e Distrito Federal proporcionalmente às exportações realizadas em cada UF.</i></li></ul> |
| 12. <b>Transferências do Salário-Educação</b> – Art. 212 da Constituição Federal: o salário-educação é uma contribuição de 2,5% incidente sobre os salários pagos pelas empresas. 60% são destinados a estados e municípios.  |
| 13. <b>Transferências dos Royalties (especialmente petróleo)</b> – Art. 20 da Constituição Federal: os valores transferidos estão diretamente associados à dinâmica dos setores de petróleo, recursos minerais e outros. Não há indexação ou vinculação formal.   |
| 14. <b>Transferências da CIDE-Combustíveis</b> – Art. 159, Inciso III da Constituição Federal: 29% da CIDE deve ser destinada aos Estados e ao Distrito Federal. Seu comportamento refletirá a dinâmica de preços dos combustíveis.   |

Fonte: Elaboração própria.

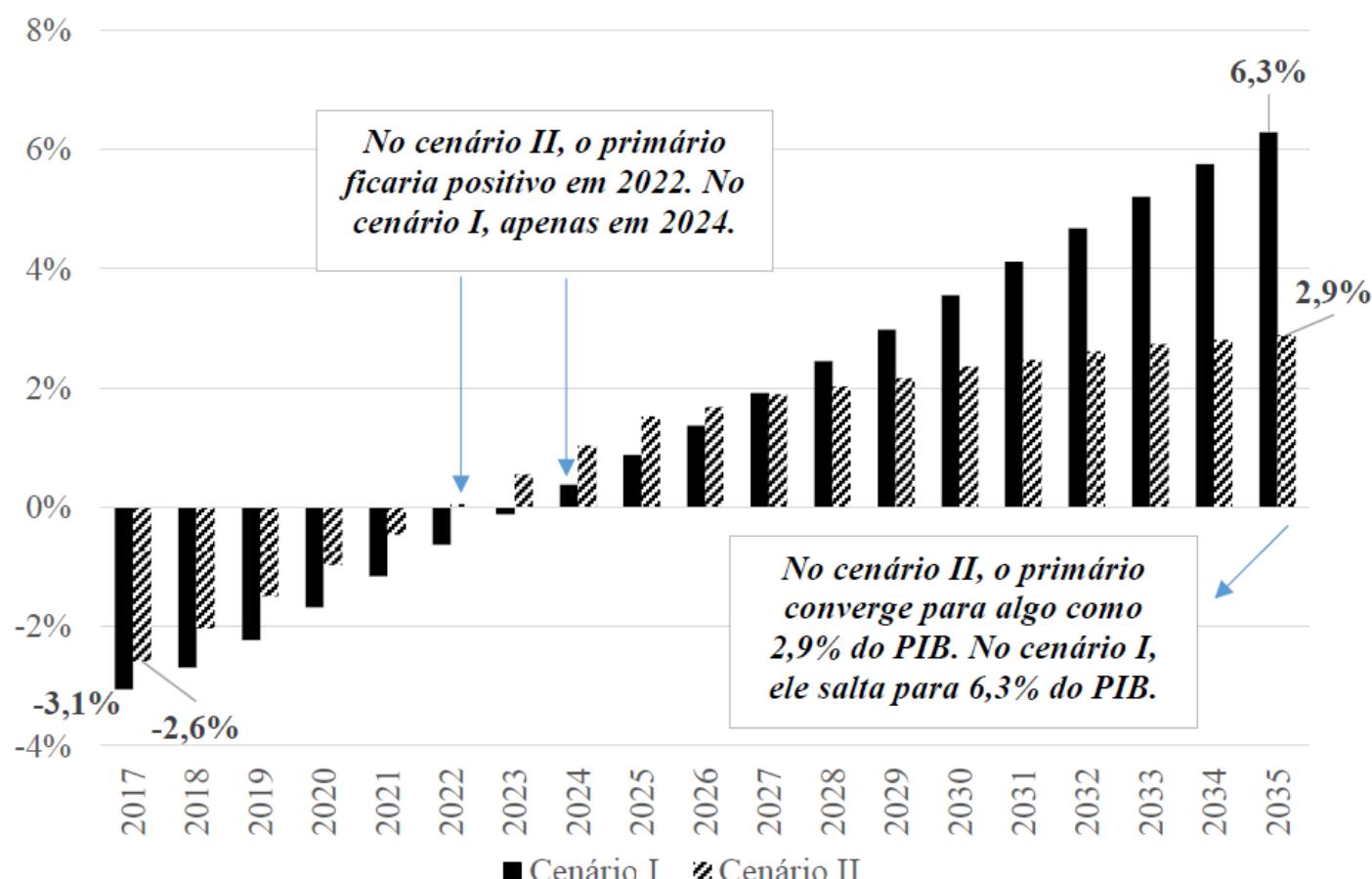
# PEC do teto

- **Premissas comuns aos dois cenários (I e II):**
  - O PIB real crescerá em média **2,6%** ao ano entre 2017 e 2035
  - Em ambos cenários, em 2016, a despesa cresce perto de **1%** em termos reais
- **Premissa do cenário I:**
  - As despesas crescem pela inflação passada.
- **Premissas do cenário II:**
  - Os gastos têm dois padrões de crescimento em dois períodos distintos:
    - Entre 2017 e 2025, o gasto cresce pelo **centro da meta de inflação (4,5%)**
    - Entre 2026 e 2035, o gasto cresce pela **meta de inflação + o PIB** previsto para o ano pela pesquisa Focus

# PEC do teto

\*Ver artigo publicado pelo ITV:  
<http://itv.org.br/pensando-o-brasil/economia/os-quatro-problemas-da-pec-do-teto>

Cenários para o resultado primário do governo federal (% do PIB)



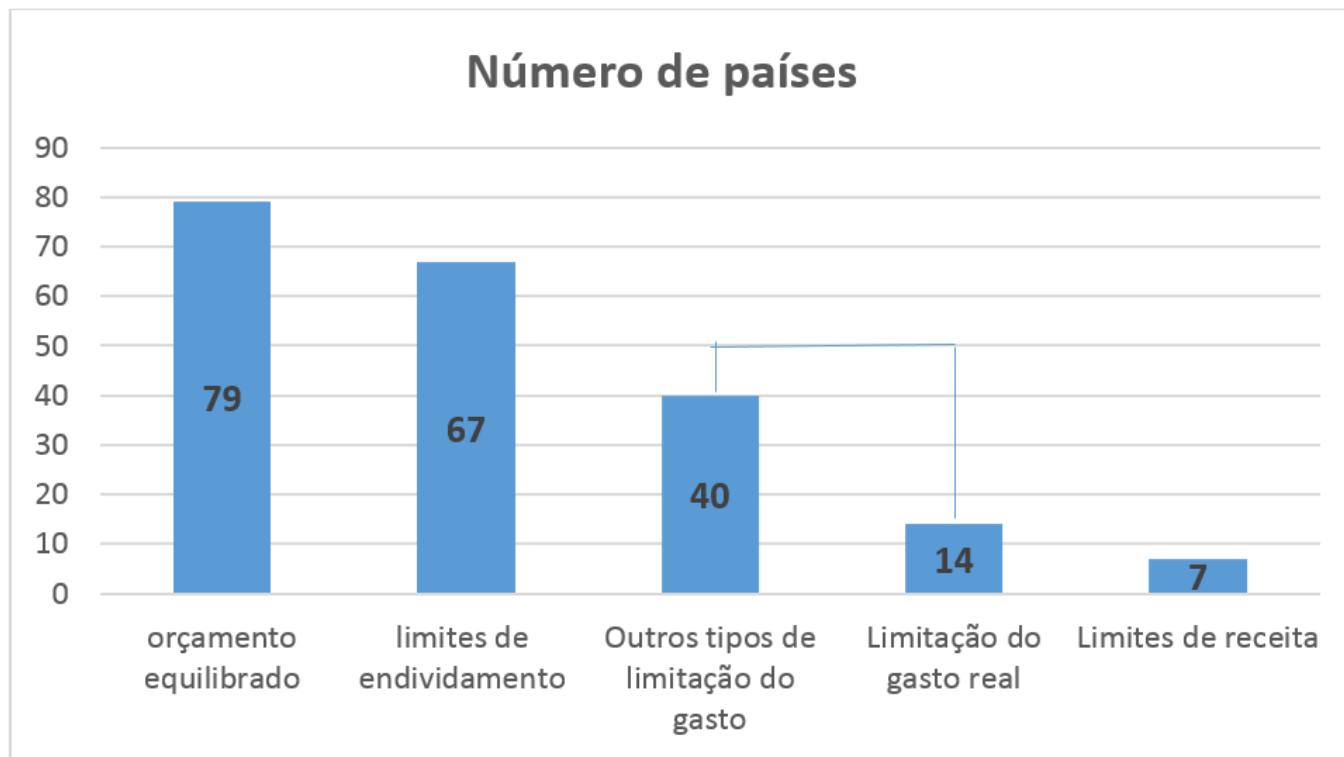
*Elaboração própria.*

# Regras fiscais em outros países

- Mais uma jabuticaba?

\*Análise contida no artigo “A PEC do teto e o resto do mundo” (Afonso, Salto e Ribeiro) – Revista Conjuntura Econômica da FGV (NO PRELO – **NÃO CITAR**)

Figura 1. Regras fiscais adotadas em 88 países



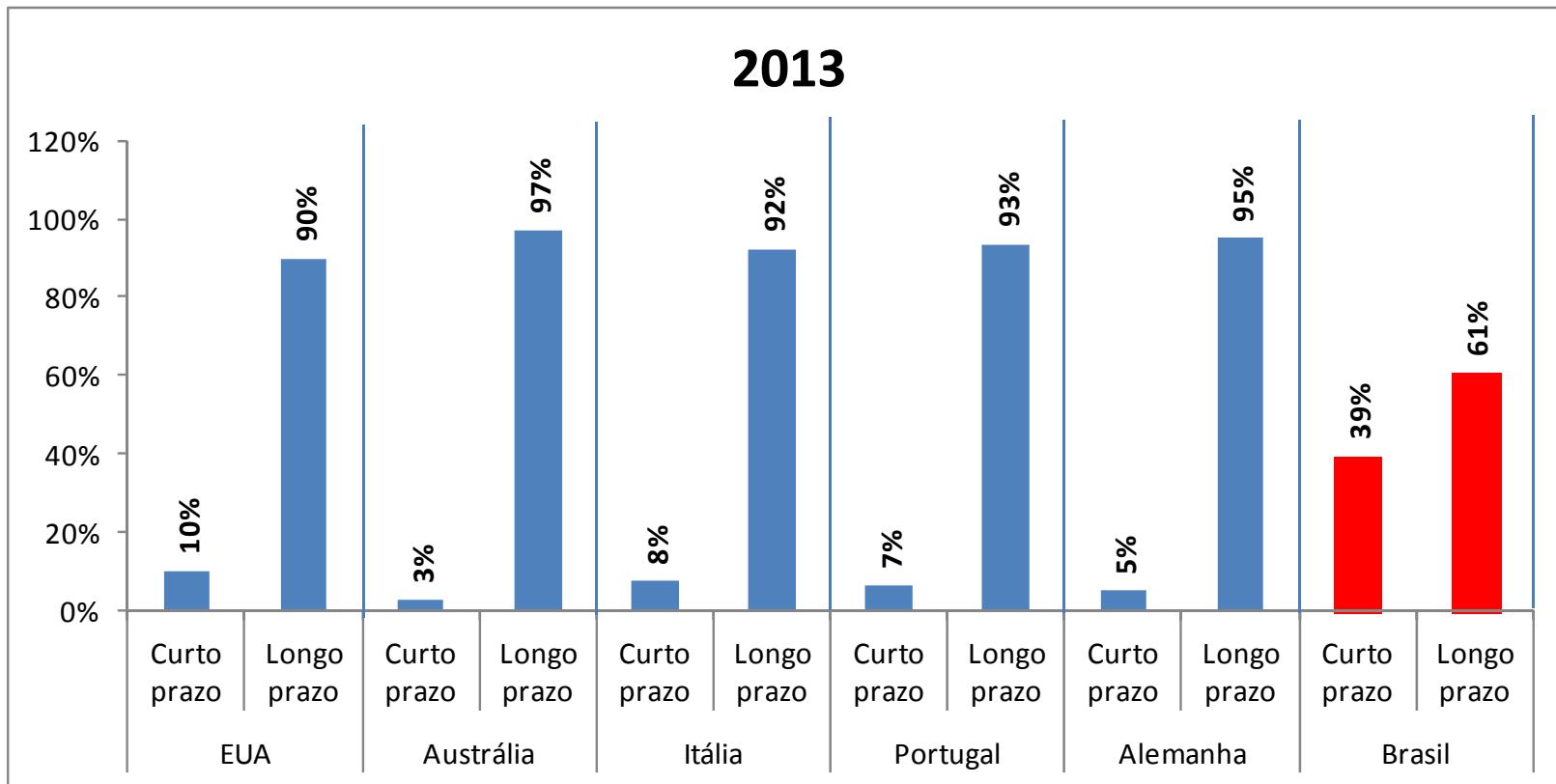
Fonte primária: IMF, “Fiscal rules at glance”, 2015; ver em: <http://bit.ly/2cNFwIU>

# O ajuste não se restringe ao primário

- Lucro cambial do Banco Central tem sido repassado ao Tesouro para cobertura de gastos primários
  - *Legislação de 2008 abriu essa brecha...*
  - *Risco: financiamento inflacionário do déficit público*
- É preciso urgentemente limitar a dívida da União (PRS 84/2007 nos termos do substitutivo de José Serra)
- Operações compromissadas: R\$ 1,0 trilhão com remuneração equivalente à Selic

# O ajuste não se restringe ao primário

- Dívida curta (inclusive compromissadas) x dívida longa (%)



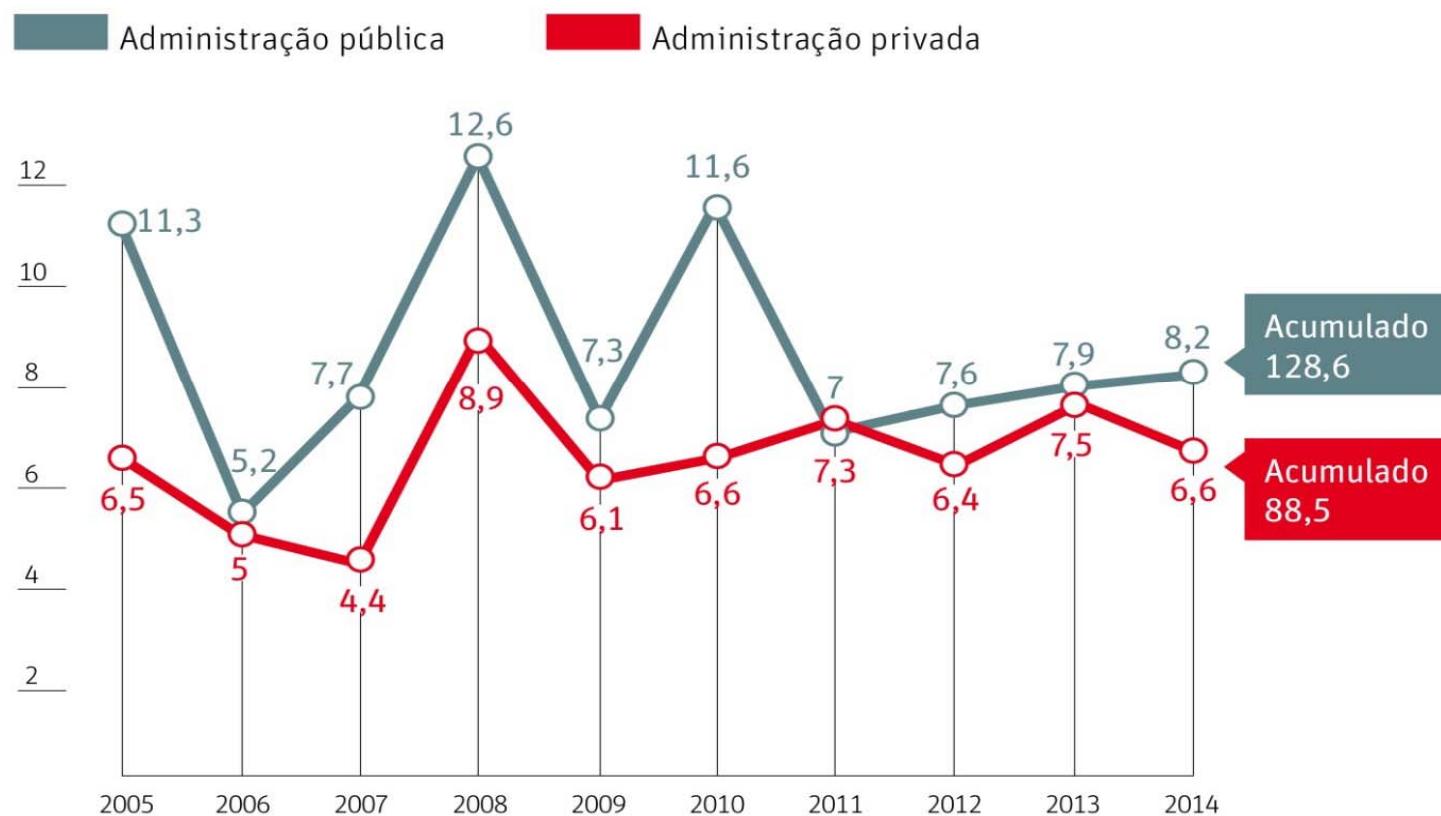
# Como desatar o nó???

- Interromper todos os reajustes salariais previstos: R\$ 100 bilhões a menos ao final de quatro anos (considerando-se desdobramentos sobre estados e municípios)
- Cortar os subsídios e subvenções econômicas à metade: R\$ 20 bilhões
- **Revisão de todos os contratos da administração pública com o setor privado: R\$ 12 bilhões/ano (próxima tela)**
- Elevação da CIDE: mais de R\$ 40 bilhões (incluindo estados e municípios)
- Securitizar a dívida ativa (PLS 204/2016 – Serra): R\$ 85 bilhões/ano
- Reverter parte das desonerações concedidas nos últimos anos (folha, IPI e outras): R\$ 30 bilhões/ano
- Alterar a Lei nº 11.803/2008 para cortar os laços incestuosos entre Tesouro e Bacen
- Limitar a dívida da união (PRS – Serra)
- **Mudança na gestão de pessoal do setor público (próximas telas)**

# Gestão importa...

## DEFLATORES IMPLÍCITOS DO CONSUMO

Variação anual em %



\*Ver estudo publicado na Folha/Ilustríssima (Salto e Marconi):

<http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2015/08/1674874-ajuste-pode-ser-feito-sem-cortar-conquistas-sociais-importantes.shtml>

Fonte: Contas Nacionais - IBGE

# Medidas\*\* para melhorar a gestão de pessoal

## Medidas que podem ser adotadas por Decreto

Matéria	Dispositivo Constitucional relacionado	Alcance das Medidas
Disponibilidade Remunerada com Vencimentos Proporcionais	CF/88 Art. 40, § 9º e Art. 41, § 3º	Cada Esfera
Estágio Probatório	CF/88 Art. 41 caput e § 4º	Cada Esfera
Central de Administração de Pessoal Civil Compartilhada	CF/88 Art. 84, VI, a	Cada Esfera
Extinção de Funções e Cargos Públicos (Efetivos ou em Comissão) Vagos	CF/88 Art. 84, VI, b	Cada Esfera

\*\* Fonte: estudo do especialista Luiz Arnaldo Cunha

# Disponibilidade: decreto n. 3151/1999

- ❖ "Art. 4º Autorizada por lei, a **extinção de cargo público** far-se-á mediante ato privativo do Presidente da República.
- ❖ Art. 5º Extinto o cargo ou declarada sua desnecessidade, o servidor estável nele investido será imediatamente **posto em disponibilidade**, com remuneração proporcional ao respectivo tempo de serviço.
- ❖ Art. 6º A remuneração do servidor em disponibilidade será proporcional a seu tempo de serviço, considerando-se, para o respectivo cálculo, um trinta e cinco avos da respectiva remuneração mensal, por ano de serviço, se homem, e um trinta avos, se mulher."

# Medidas\*\* para melhorar a gestão de pessoal

## Dispositivos Constitucionais não regulamentados

Matéria	Instrumento Legal Necessário	Dispositivo Constitucional relacionado	Alcance das Medidas
Fixação do Direito de Greve	Lei	CF/88 Art. 37, VII	Todas as Esferas
Perda do cargo público por insuficiência de desempenho Avaliação de desempenho dos servidores Públicos	Lei Complementar	CF/88 Art. 41, § 1º, III	Todas as Esferas
Demissão por excesso de despesa	Lei	CF/88 §§ do Art. 169	Cada Esfera
Remuneração variável (não incorporável) vinculada a resultados	Lei	CF/88 Art. 37 § 8º e Art. 39 § 7º	Cada Esfera

\*\* Fonte: estudo do especialista Luiz Arnaldo Cunha

**OBRIGADO!**

**Felipe Salto**

<https://blogdosalto.wordpress.com/>

