

FGV/EESP | 28 de setembro de 2016

Ajuste fiscal

Contribuições para o debate sobre as saídas para a crise

Felipe Salto

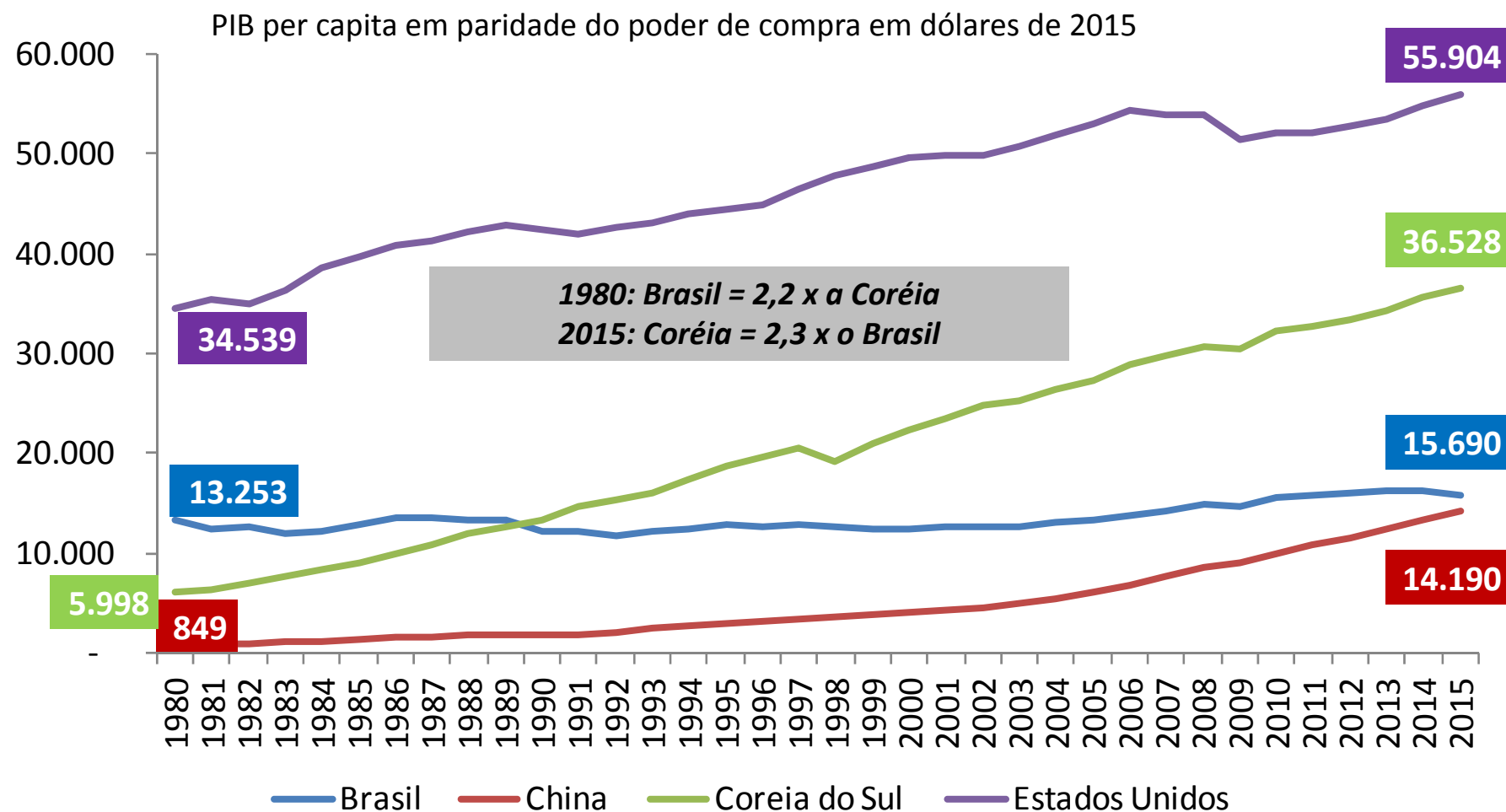
Assessor parlamentar no Senado e professor dos cursos Master da FGV/EESP

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

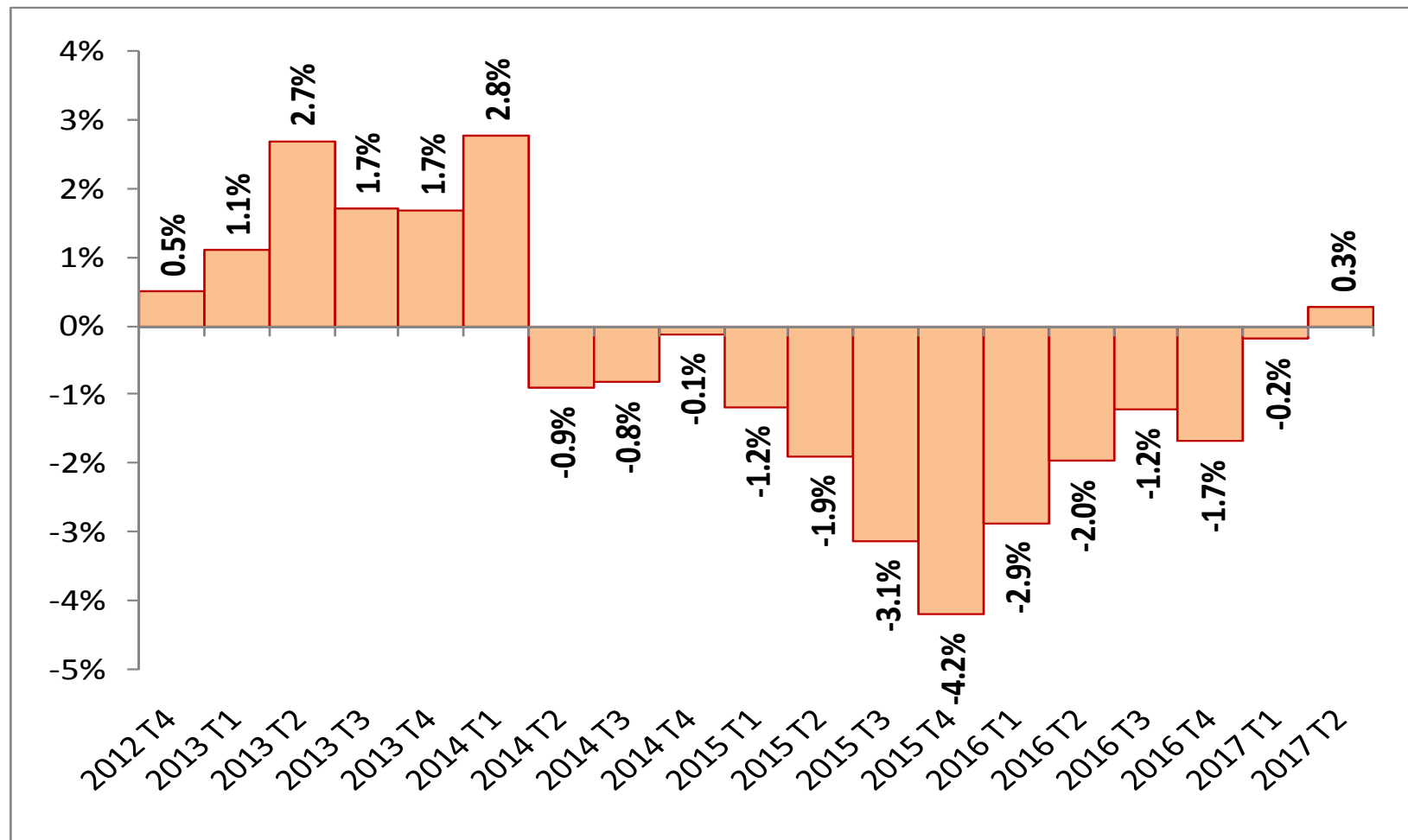
Contexto econômico

Evolução comparada do PIB



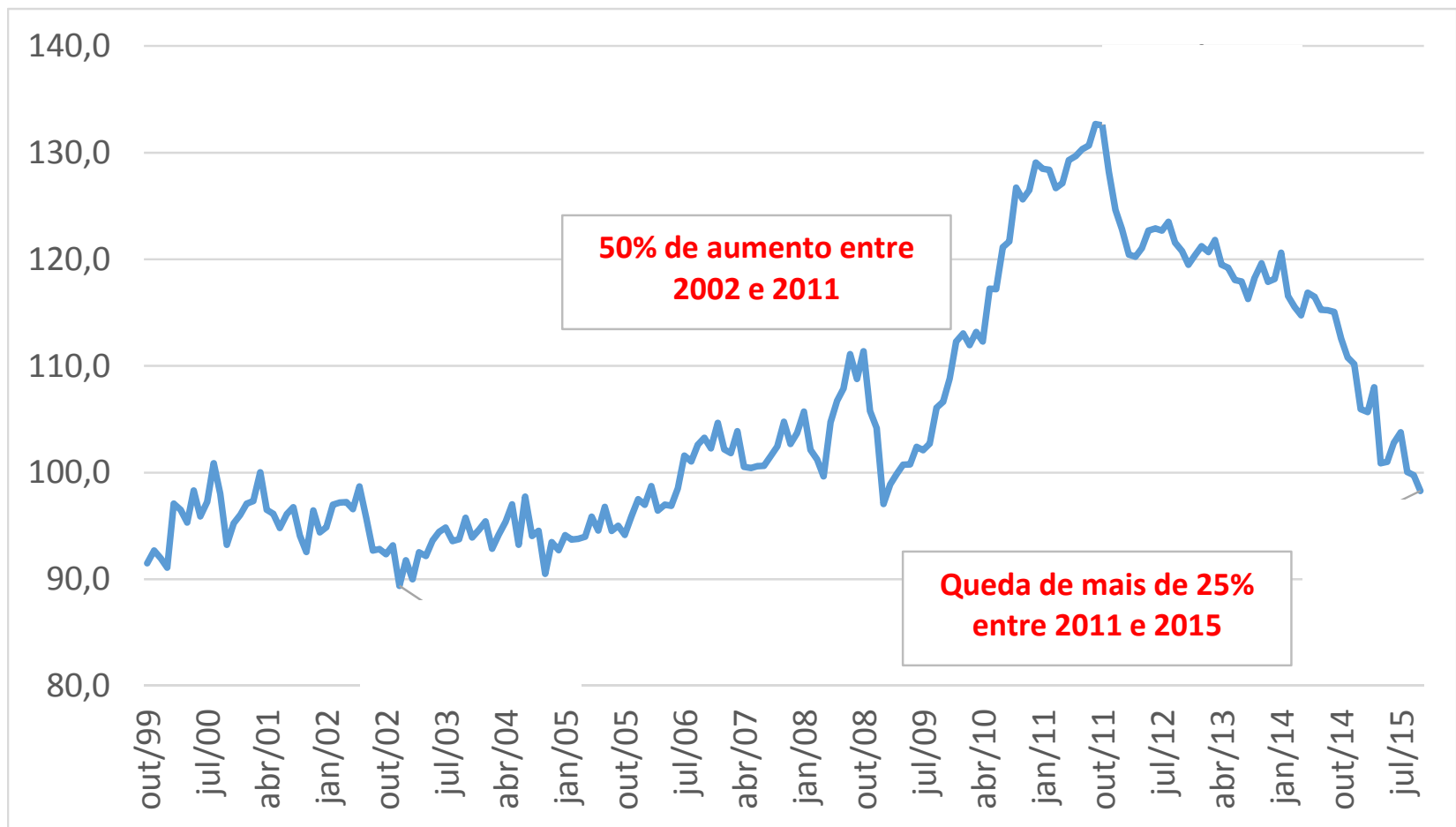
Fonte: Fundo Monetário Internacional – World Economic Outlook.

Hiato do produto



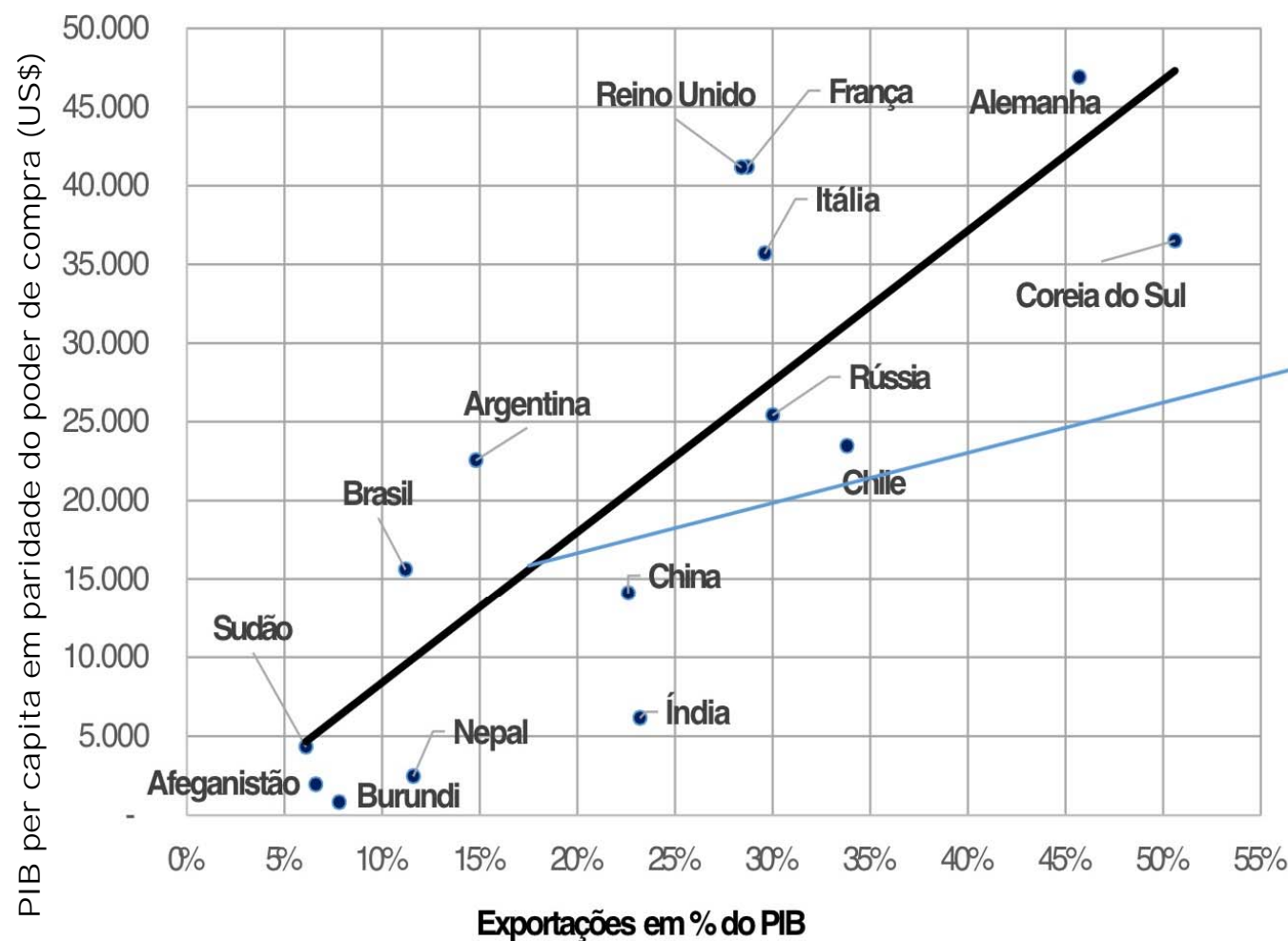
Elaboração própria.

Termos de troca (2006 = 100)



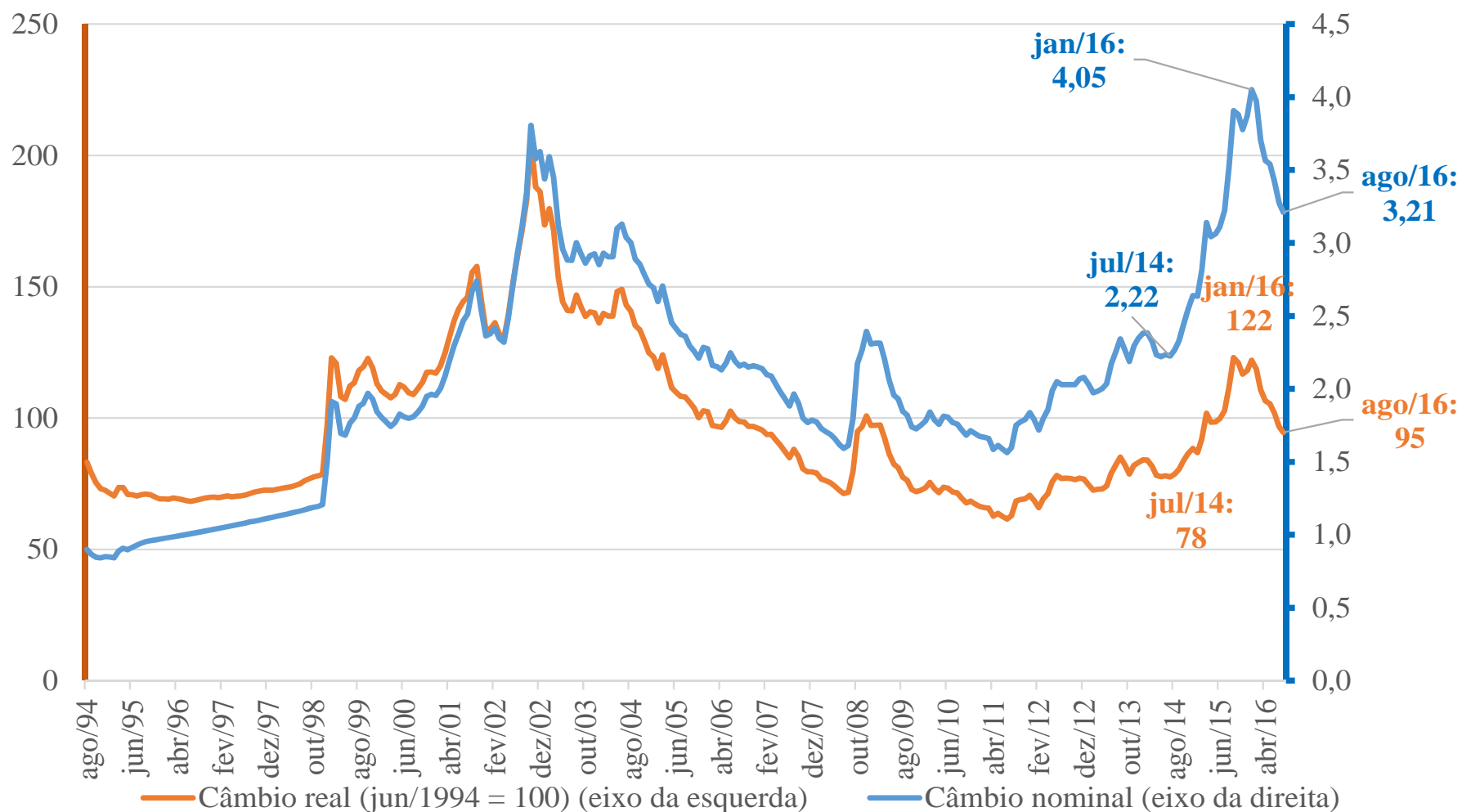
Fonte: IpeaData. Elaboração própria.

Exportações em % do PIB x PIB per capita



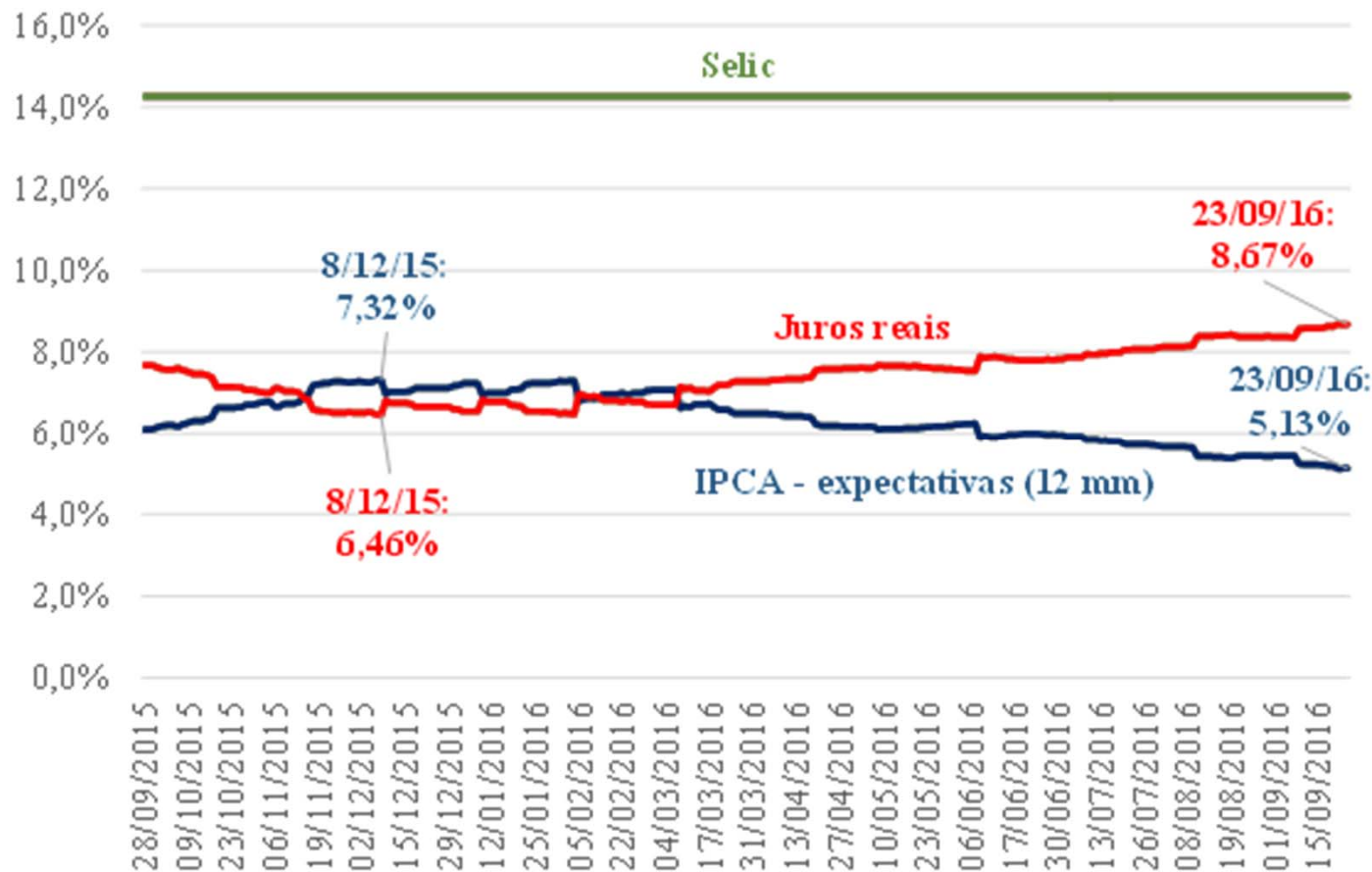
Para o PIB per capita do Brasil, o nível de exportações/PIB deveria ***ser de pelo menos 17%***, isto é, seis pontos superior ao nível apresentado pelo Brasil hoje, de 11%.

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.)
Brasil	7,10	4,50	2,60
Média Emergentes (9 países)	2,01	2,48	- 0,47

Cálculos da FIESP.

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

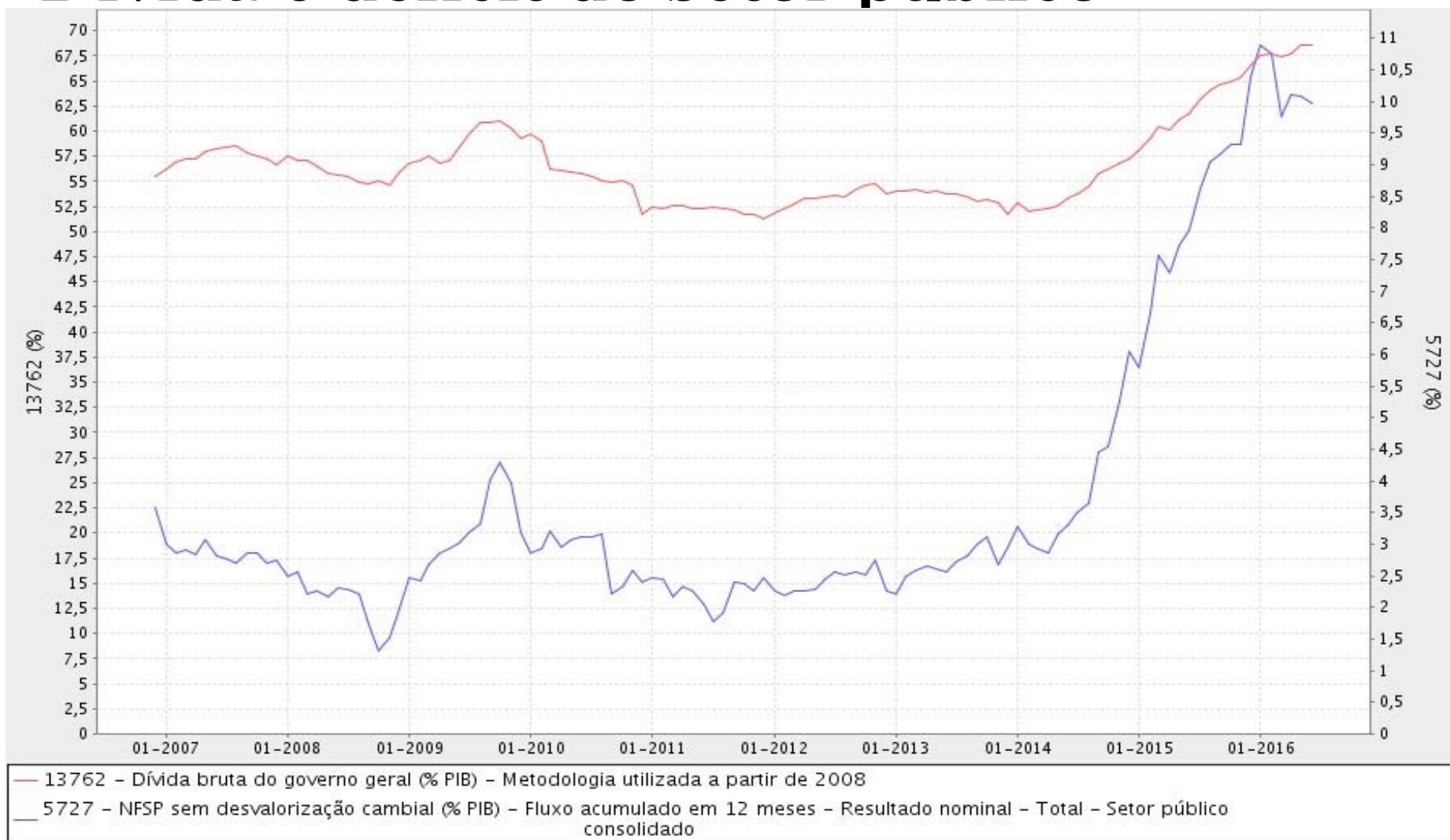
O que diz a regra da paridade: a taxa real de juros brasileira deve ser igual à taxa real de juros americana somada a um prêmio de risco, chamado risco país, que mede a probabilidade de um calote da dívida brasileira.

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.

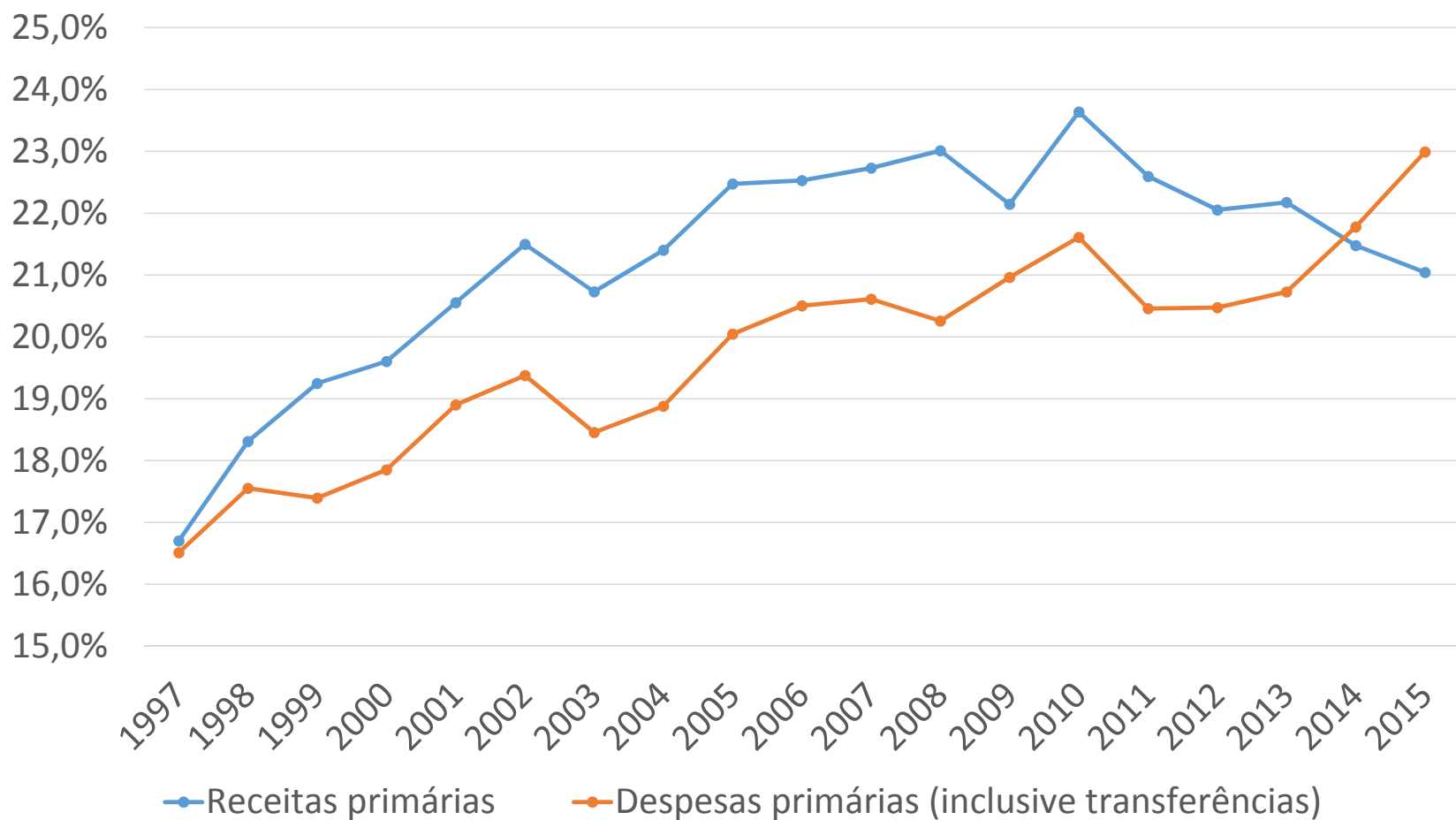
Quadro geral do gasto federal

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

Receitas e despesas primárias totais - % do PIB



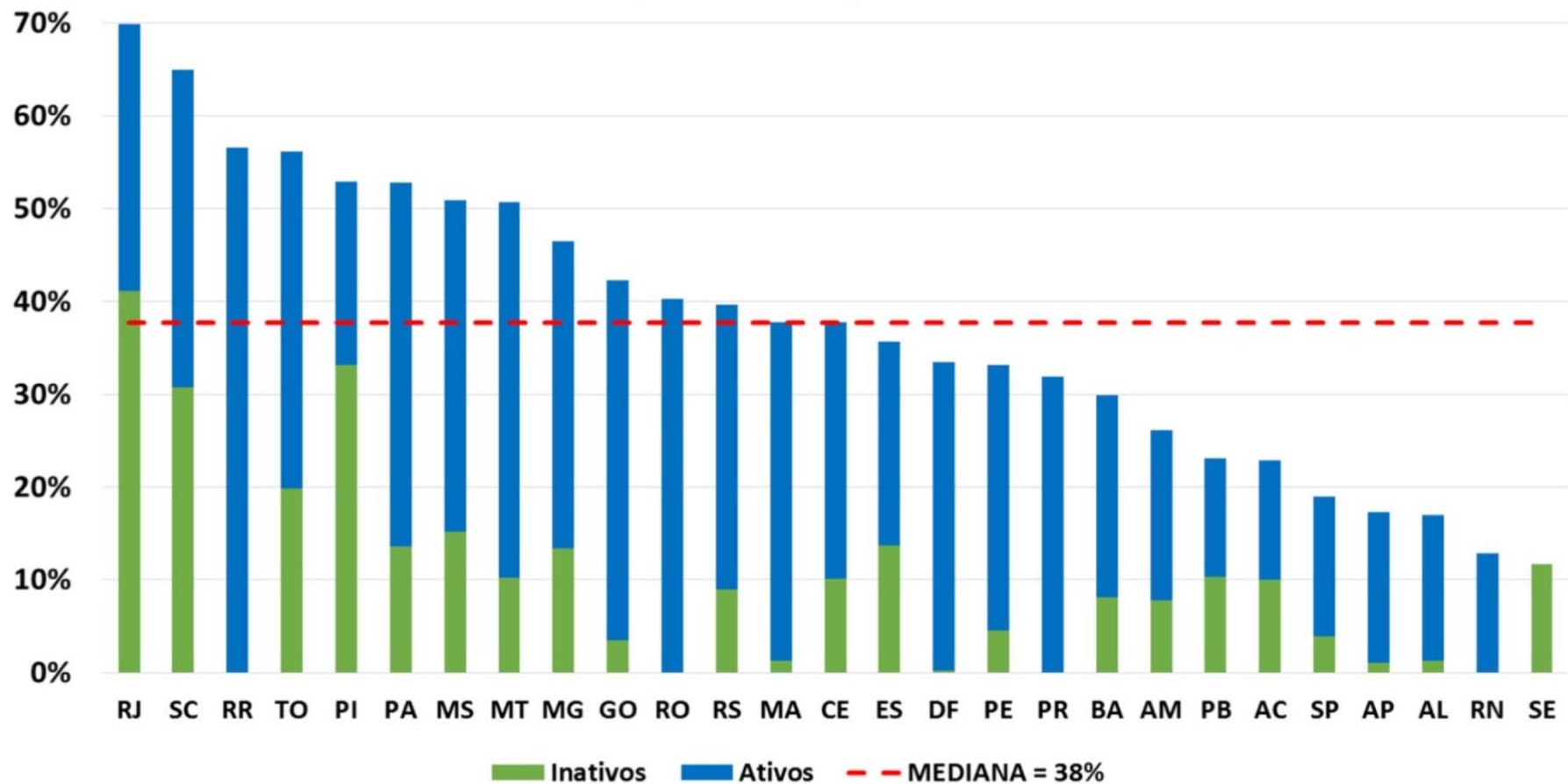
Taxa de crescimento real

	Gastos primários	Receita líquida
1999-2002	3,2%	5,2%
2003-2006	7,4%	7,1%
2007-2010	9,3%	9,1%
2011-2014	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 <i>royalties</i>	18,8	1%
Gastos com transferências da Cide	0,5	0%
Total dos gastos sujeitos a regras específicas	699,1	51%
Despesas primárias totais (com transferências)	1.363,4	100%

Fonte: Elaboração própria, com dados do Tesouro Nacional.

Vinculações/ indexações

1. Previdência – 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. Abono salarial – Art. 239 da Constituição Federal, parágrafo 3º: o abono salarial segue a regra de reajuste do mínimo.
4. Seguro-desemprego – Lei 13.134, de 2015: como o benefício é sempre um múltiplo do salário mínimo, o reajuste é pela própria regra do mínimo.
a. Seguro-defeso – 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. LOAS – 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. FUNDEB – 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. Fundo Constitucional do DF – 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. Precatórios – 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. Saúde – 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. Educação – 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. Transferências do FPM, FPE e outros fundos – <u>Arts.</u> 158 e 159 da Constituição Federal: o IR e o IPI são partilhados nas seguintes proporções: <ul style="list-style-type: none">a. <i>FPE: 21,5% do IR e do IPI;</i>b. <i>FPM: 24,5% do IR e do IPI;</i>c. <i>Fundos Constitucionais (Norte, Nordeste e Centro-Oeste): 3% do IR e do IPI;</i>d. <i>IPI – Estados Exportadores: 10% do IPI é direcionado a Estados e Distrito Federal proporcionalmente às exportações realizadas em cada UF.</i>
12. Transferências do Salário-Educação – 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. Transferências dos Royalties (especialmente petróleo) – 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. Transferências da CIDE-Combustíveis – 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

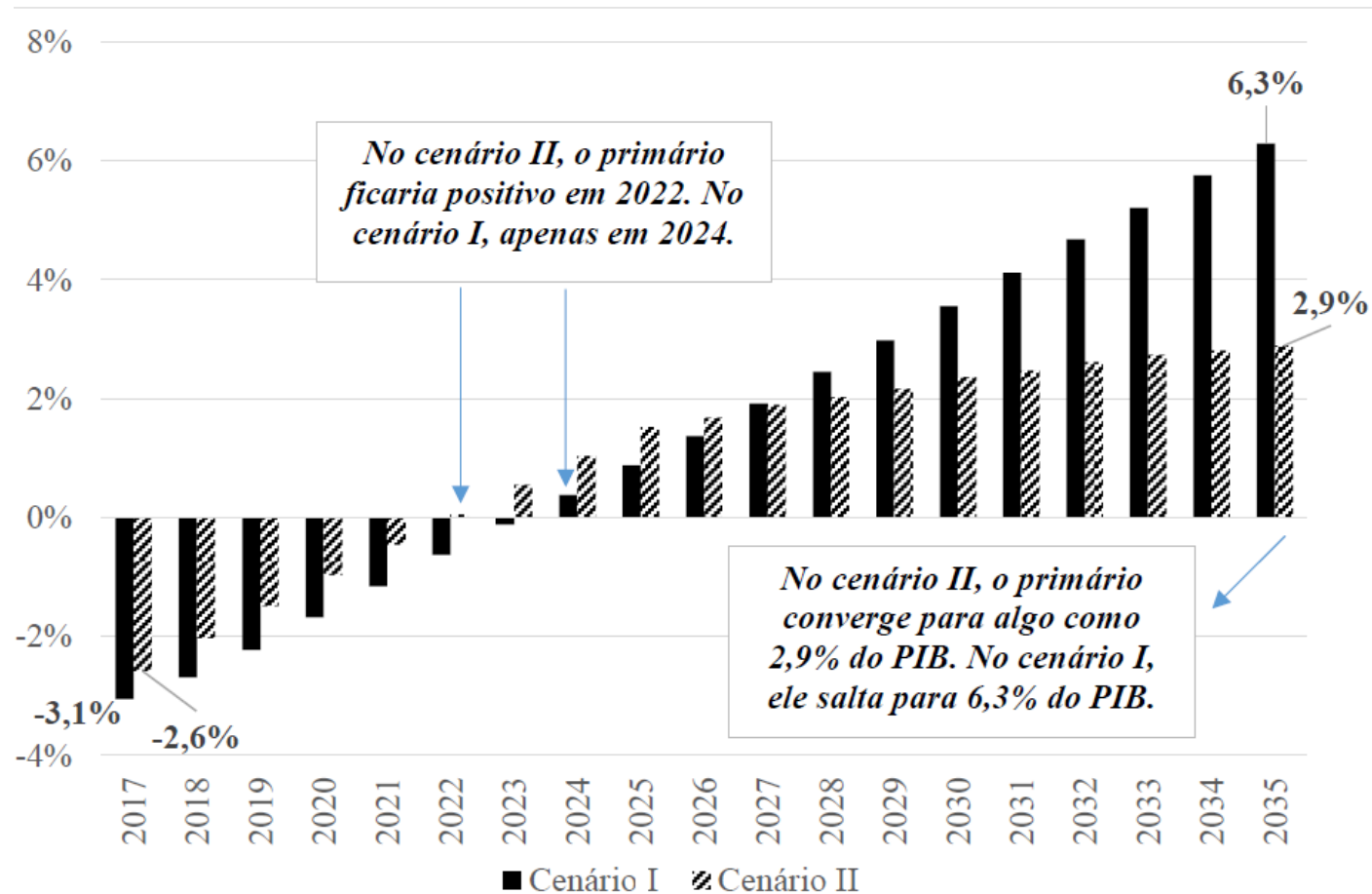
- **Premissas comuns aos dois cenários (I e II):**
 - O PIB real crescerá em média **2,6%** ao ano entre 2017 e 2035
 - Em ambos cenários, em 2016, a despesa cresce perto de **1%** em termos reais
- **Premissa do cenário I:**
 - As despesas crescem pela inflação passada.
- **Premissas do cenário II:**
 - 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)



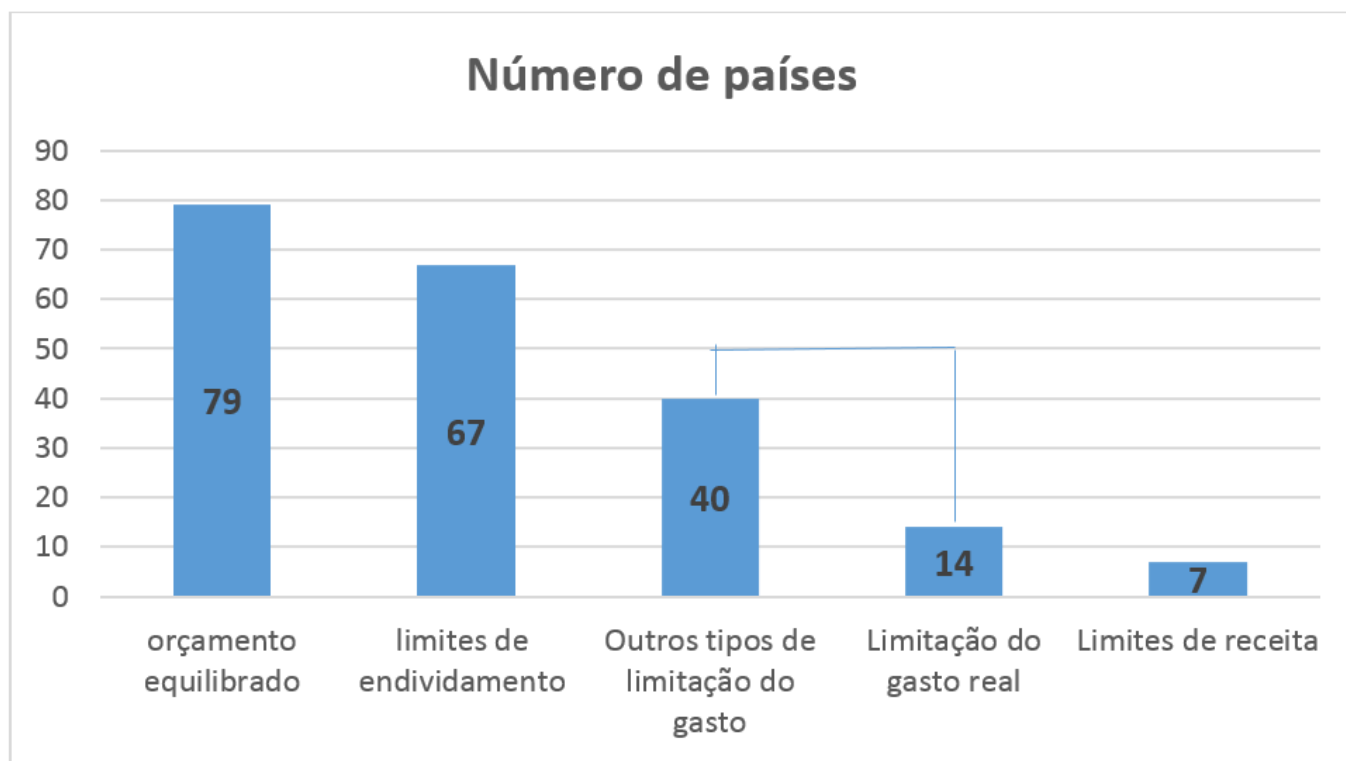
Elaboração própria.

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



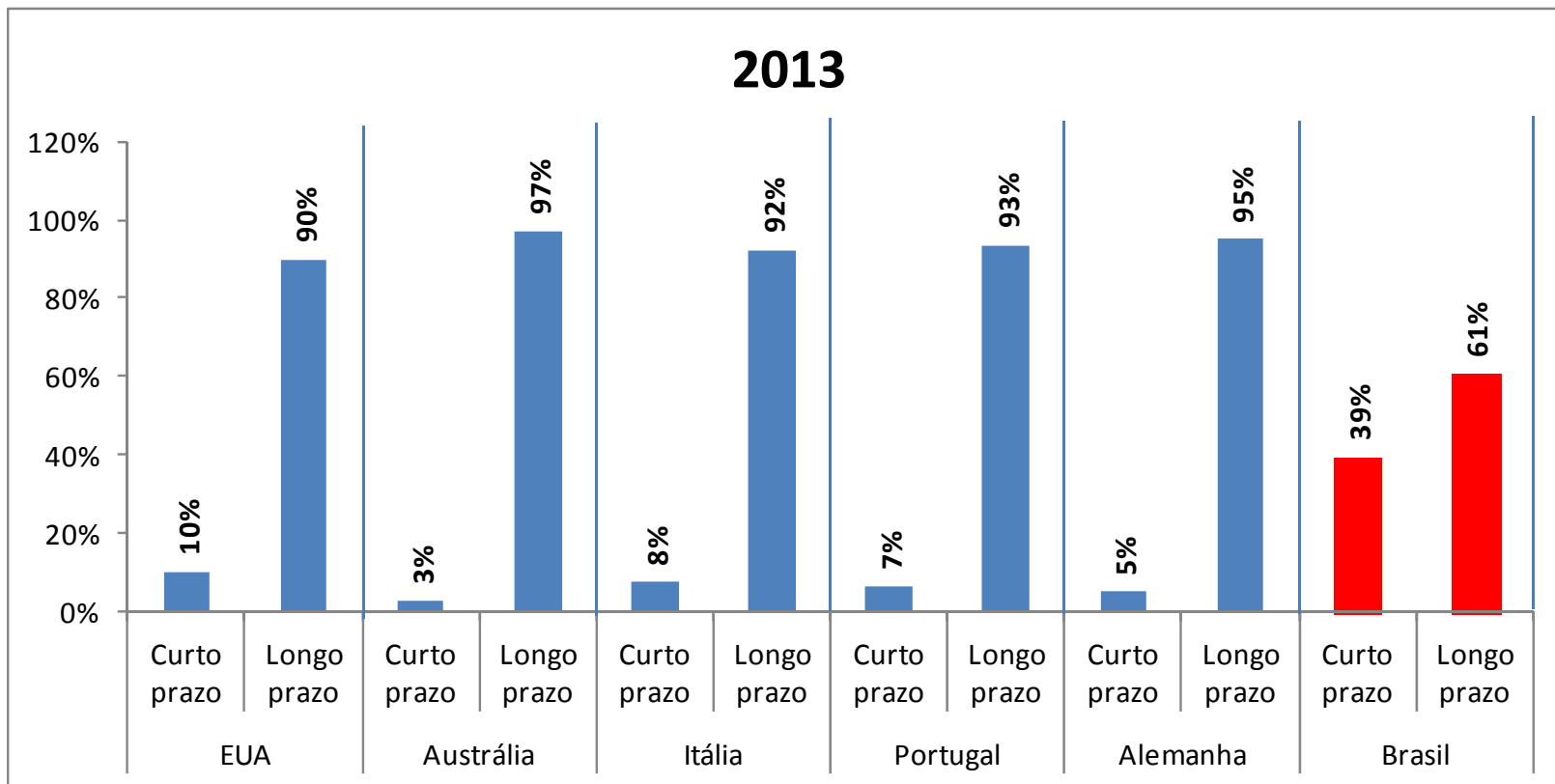
Fonte primária: IMF, “Fiscal rules at glance”, 2015; ver em: <http://bit.ly/2cNFwIU>

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 (%)**



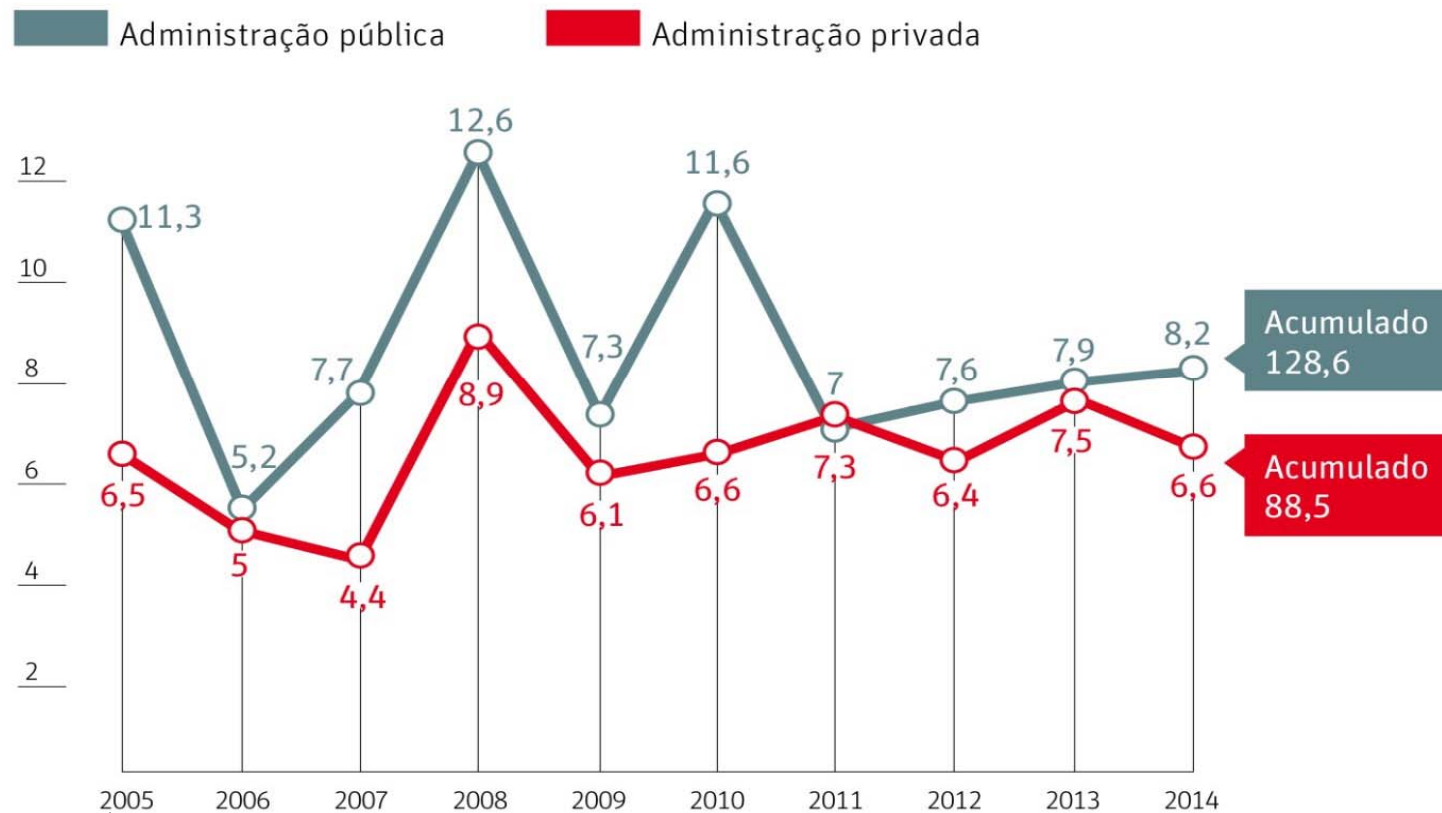
Como desatar o nó???

- 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/>

