

O Desafio do Ajuste Fiscal Brasileiro: as regras fiscais necessárias

FGV – SP

1º de junho de 2015

Marcos Mendes

Consultor Legislativo do Senado

Editor do site Brasil, Economia e Governo

As regras criadas nos anos 90

- Executivo Federal com forte incentivo a se ajustar após 1999 (acordo com o FMI, fim do câmbio fixo).
- O problema estava nos Estados e Municípios: renegociação da dívida + PROES + LRF
- Um pouco antes, em 1997, CPI dos precatórios: transferência das atribuições do Senado e Bacen para a STN
- Executivo foi deixado de fora dos controles e assumiu o controle das restrições aos E&M

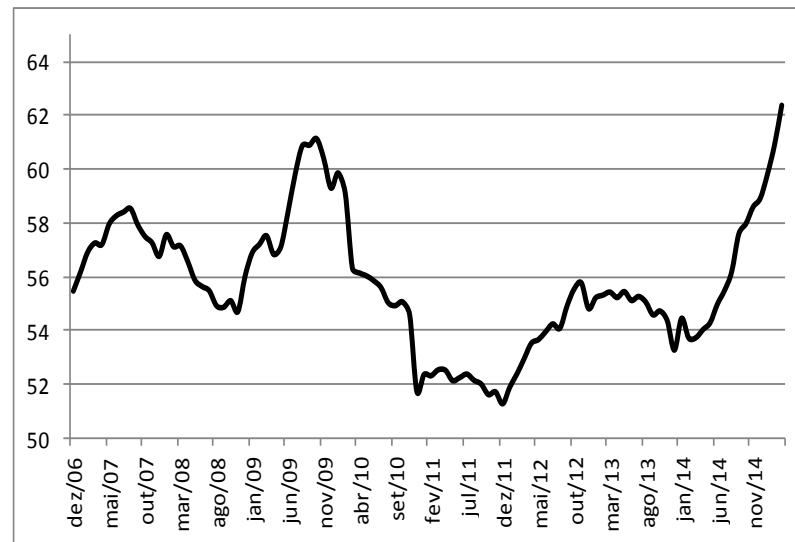
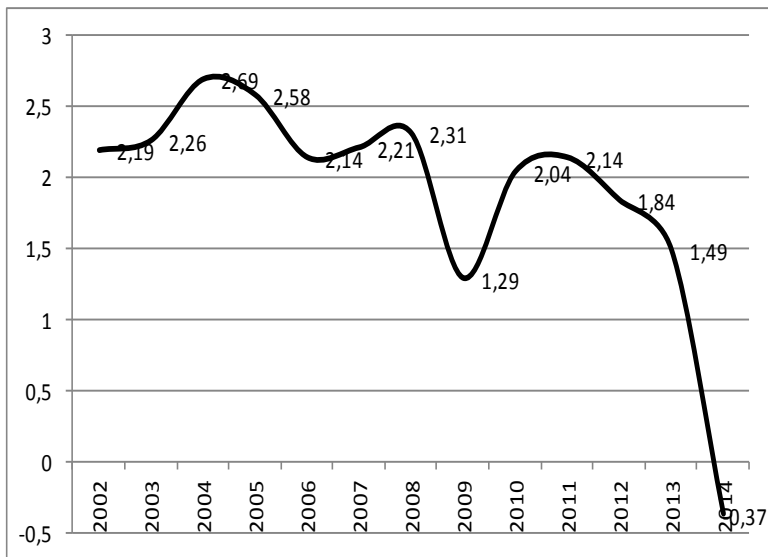
Funcionou bem enquanto o Executivo Federal tinha incentivos para fazer política fiscal equilibrada, mas a partir de 2006...

- *Boom* de commodities (=aumento de receitas) +
 - Fragilidade política (mensalão) +
 - Ilusão do pré-sal +
 - Convicção expansionistas da política fiscal =
- = Executivo Federal perdeu incentivo para ser conservador na política fiscal.

Não há instituições capazes de conter a expansão fiscal do Executivo Federal:

- Limite de endividamento da União na LRF não regulamentado
- Conselho de Gestão Fiscal não foi criado: ampla margem de manobra para contabilidade criativa explorando brechas da lei
- Congresso sem incentivos para impor restrição fiscal (vide estimativas de receita do orçamento)
- TCU sem poder político e voz (intervenção depois do estrago feito);
- Lentidão da justiça indicando baixa probabilidade de punição por crime fiscal
- Muitos instrumentos parafiscais nas mãos da União: bancos públicos, empresas estatais, fundos de pensão das estatais, relação contábil com BC pouco transparente.

Resultado Primário do Governo Federal (esquerda) e Dívida Bruta do Governo Geral (direita) - % do PIB

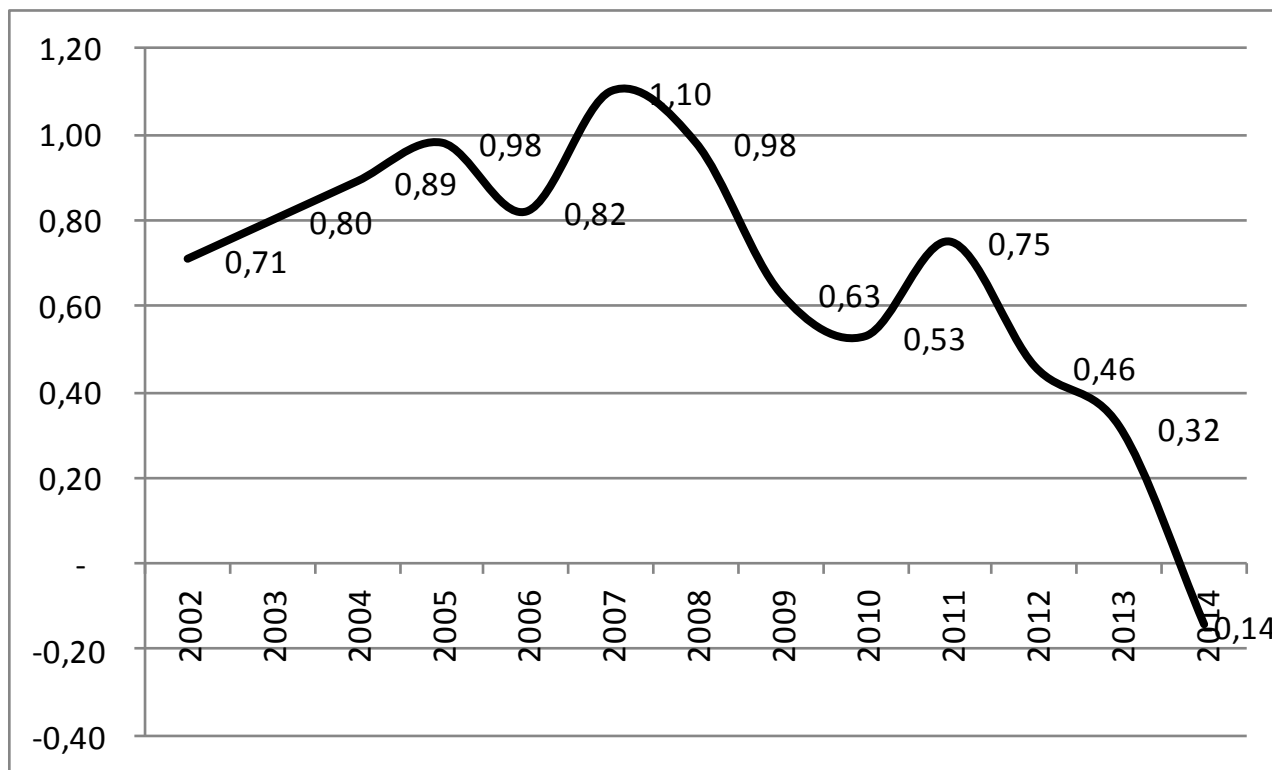


Fonte: Bacen

E o afrouxamento fiscal espraiou-se para os Estados e Municípios

- Executivo Federal com poderes para soltar as rédeas da dívida de Estados e Municípios (todo controle de endividamento centrado na STN);
- Desonerações de tributos partilhados deu argumento político para E&M pressionarem por mais dívida e transferências:
 - PEC aumento FPM;
 - De 2011 a 2014 foram assinadas 64 autorizações especiais pelo Ministro da Fazenda para concessão de garantia a E&M com *rating* C ou D, somando R\$ 29,9 bi.
- Aprovação de Lei revendo parâmetros da dívida renegociada com a União: mais espaço fiscal (sem contrapartida) e ameaça à credibilidade dos contratos

Resultado Primário de Estados e Municípios (% do PIB)



Fonte: Bacen

O que fazer?

1) Criar/aperfeiçoar instituições para impor restrição fiscal ao Executivo Federal:

- Instituição Fiscal Independente (monitoramento tempestivo, sem poder normativo ou punitivo);
- CGF (colegiado de 3 níveis de governo, normas contábeis);
- Regulamentar limite da dívida da União
- Melhorar a credibilidade do TCU alterando critérios de nomeação dos dirigentes
- Avaliação de políticas públicas: TCU + Congresso + Universidades
- Avaliar existência de espaço para financiamento ao TN pelo Bacen no atual marco legal (operações compromissadas)
- Reforma na governança de empresas estatais e fundos de pensão: vedação de participação de militantes partidários, proteção a acionista minoritário, seleção competitiva de diretores executivos no mercado, reduzir o número de conselheiros de livre indicação pelo Presidente da República, reforçar autonomia da PREVIC (mandatos fixos e alternados), explicitar vedação do uso das empresas e fundos como instrumento de política econômica.

O que fazer?

2. Aperfeiçoar o processo orçamentário:

- Atualizar conceitos gerais de finanças públicas substituindo a Lei 4.320/64 e deixando para o CGF e SOF a normatização contábil (atualmente cada governo tem seus conceitos e planos de contas, a revelia da lei)
- Simplificar PPA (burocracia e perda de tempo) e utilizá-lo para fixar metas fiscais de médio prazo.
- Maior transparência das rubricas orçamentárias (tente procurar o Pronatec e o Minha Casa Minha Vida no orçamento...)
- Banco de projetos de infraestrutura
- Orçamento plurianual de investimentos
- Limites aos “restos a pagar”

O que fazer?

3) Tornar o gasto público menos pró-cíclico:

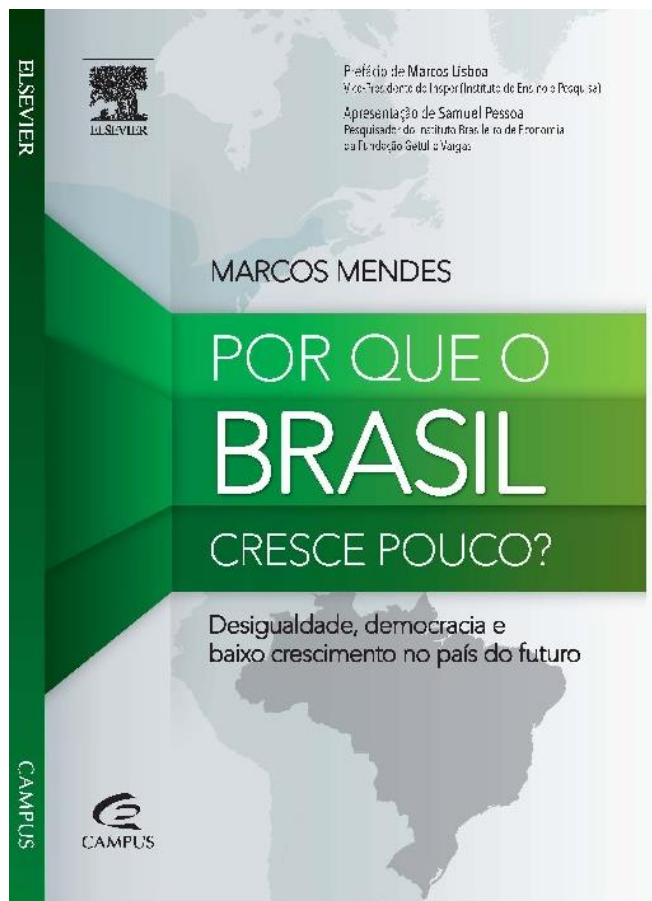
- Conceito de Receita Líquida Real que é o parâmetro para limites de dívida e gasto de pessoal, além do gasto da União com saúde, considera intervalo curto: 1 ano
- Gasto mínimo em educação e saúde referenciados na receita do ano
- Transferências constitucionais: % da receita arrecadada mês a mês
- Salário mínimo indexado ao PIB do passado recente

O que fazer?

4) Ajustes pontuais na LRF:

- Melhorar redação da proibição de se deixar para o sucessor dívidas e obrigações sem *funding* (atualmente só restringe final de mandato)
- Rever limites máximos de despesa de pessoal (muito altos atualmente)
- Evitar detalhar muito os conceitos na Lei, dar preferência ao CGF
- A Lei não faz milagre se o Judiciário não punir (vide ex-governadores do DF e RS)

Obrigado



mendes@senado.gov.br