

Regras e Reforma Fiscal

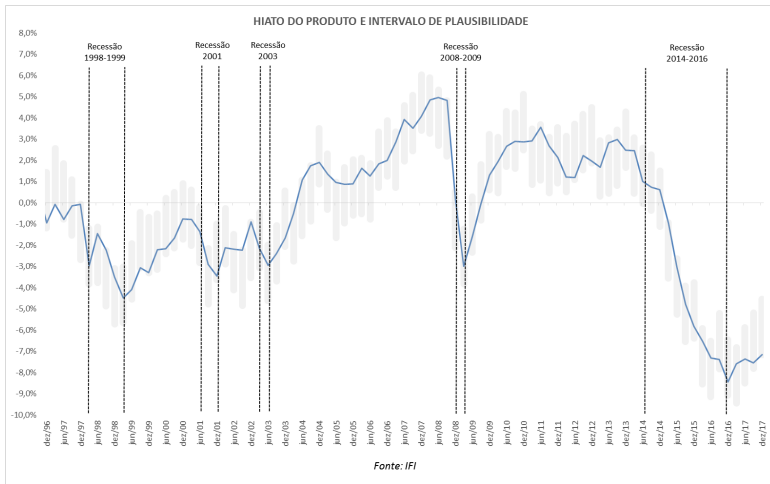
Rodrigo Octávio Orair

Instituição Fiscal Independente–IFI
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada–Ipea

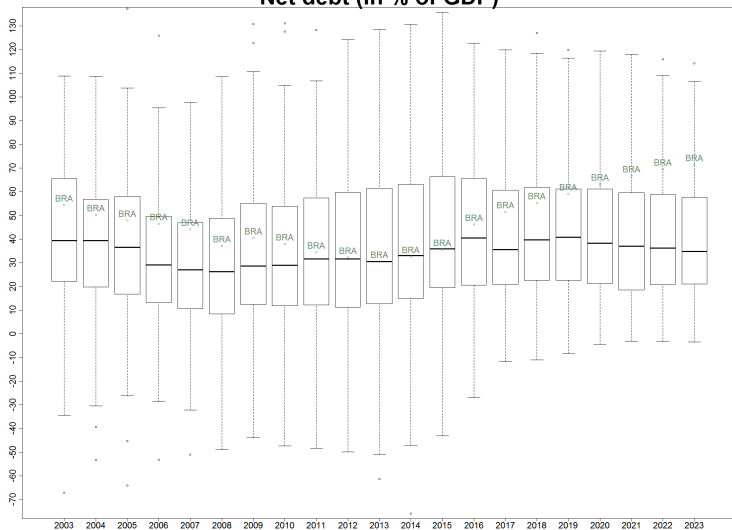
rorair@senado.leg.br

- 1 Cenário Econômico-fiscal
- 2 Regras e Reformas Fiscais de Segunda Geração
- 3 Regras Fiscais no Brasil
 - Regra de Ouro
 - Meta de Resultado Primário
 - Teto de Gastos
- 4 Considerações Finais

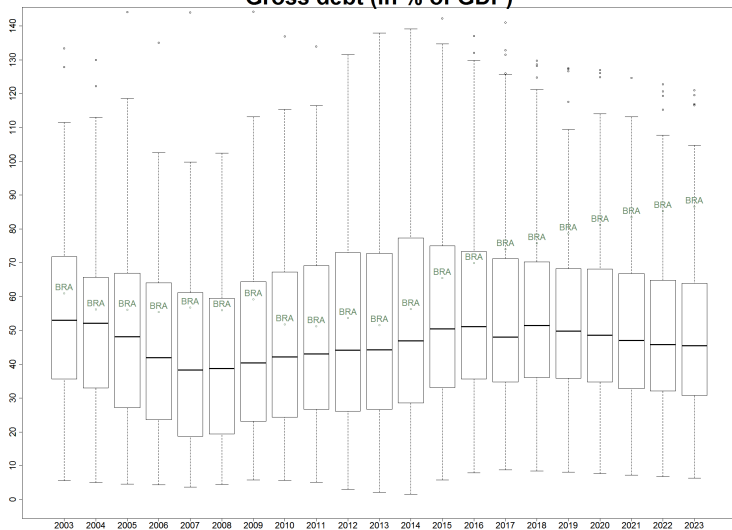
Cenário Econômico-fiscal



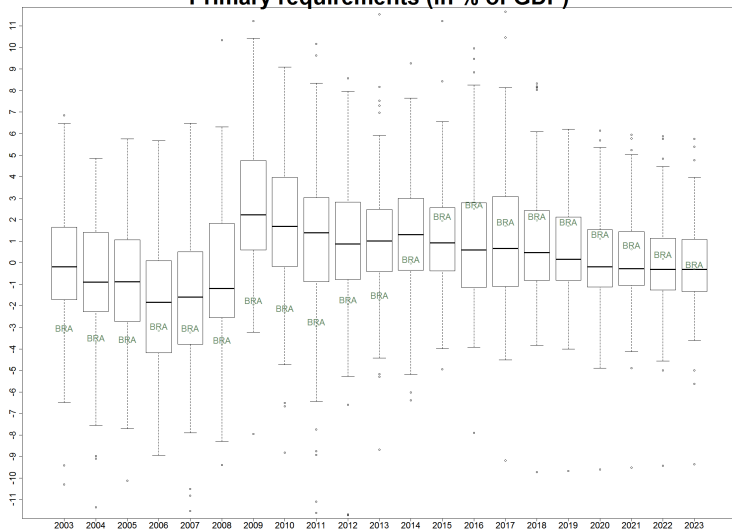
Net debt (in % of GDP)



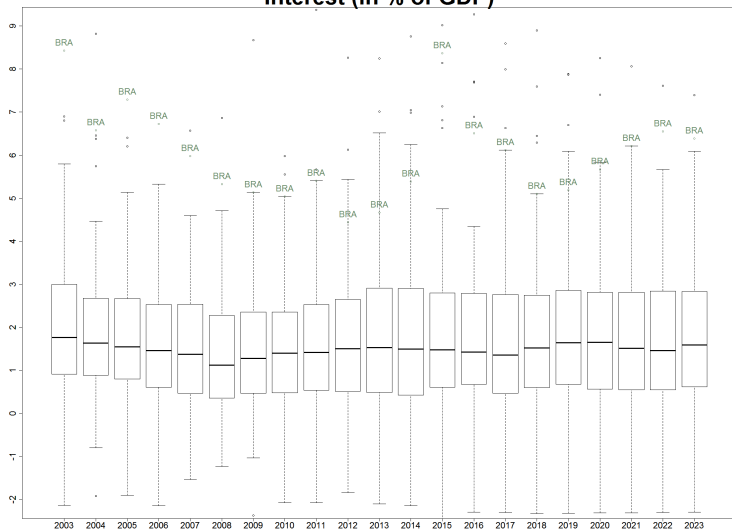
Gross debt (in % of GDP)



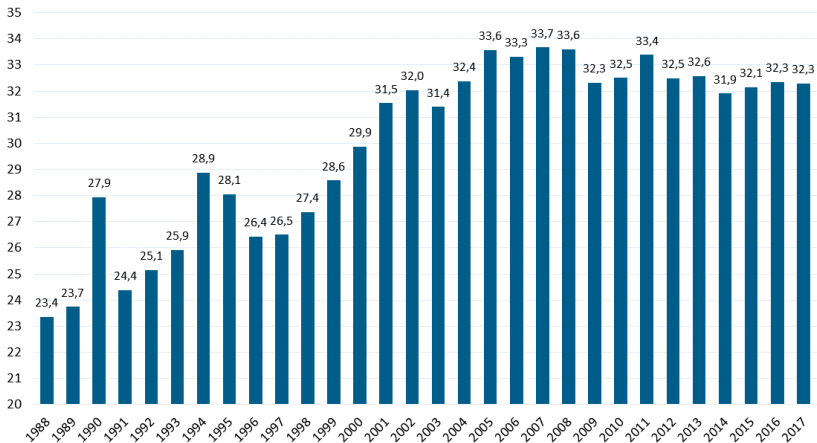
Primary requirements (in % of GDP)



Interest (in % of GDP)

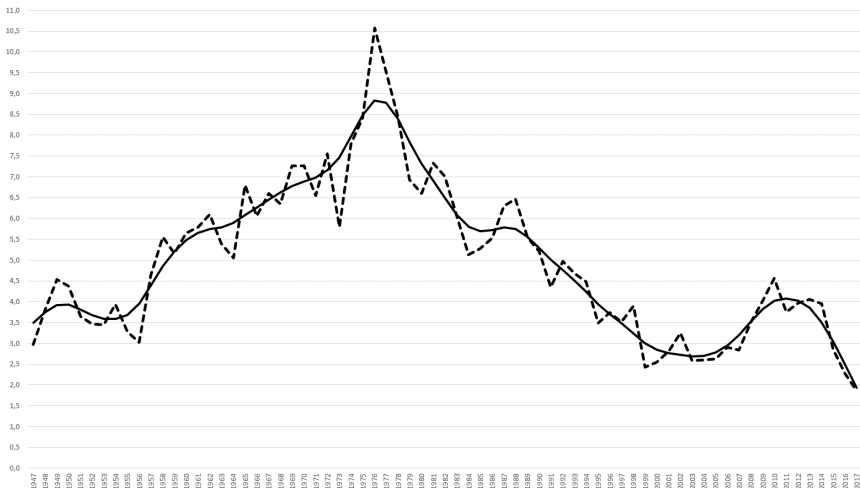


CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA - 1988/2017



Fonte: IFI

Investimentos do Setor Público (% do PIB)



Cenário Econômico-fiscal desafiador.

Revisões das taxas de crescimento para os anos 2019-2023 (convergindo para 1% em 2019 e abaixo de 2,0% no cenário-base).

Cenário de consolidação fiscal no médio prazo.

Guinada na orientação da Política Fiscal: do expansionismo à austeridade.

Qual padrão de consolidação fiscal?

Agenda congestionada: elevado risco de descumprimento das regras fiscais e nova crise institucional.

Para onde está indo o mundo? E o Brasil?

Ondas de reformas fiscais:

- 1 Tratado de Maastricht (1992)
- 2 Crises dos Países Emergentes (1999-2000)
- 3 Crise financeira global (2008-2010)
- 4 Colapso nos preços das commodities (2014-2015)

Choques macroeconômicos e limitações das Regras Fiscais de Primeira Geração: incapacidade de lidar com situações extraordinárias, recessão duradoura e perda permanente de receitas.

Figure: Número de países com Regras Fiscais

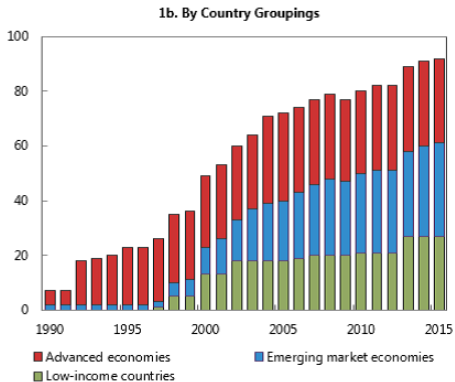
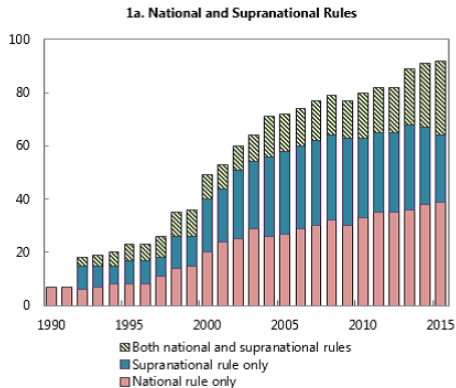
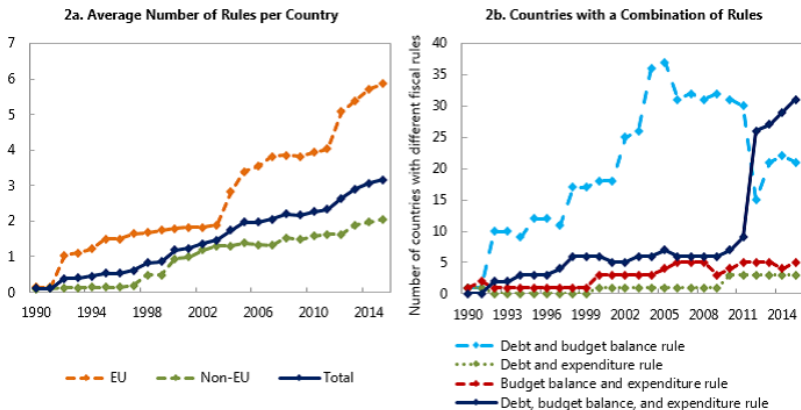


Figure: Multiplicação de Regras Fiscais



Segunda Geração de Regras Fiscais (pós-GCF):

- 1 Flexibilidade: regra ajustada ao ciclo, cláusula de escapes bem definidas e provisões para investimentos públicos e reformas estruturais.
- 2 Operacionalidade: regras de gasto.
- 3 Aprimoramentos nos mecanismos de monitoramento e cumprimento: sanções formais, base legal, mecanismos de correção e instituições fiscais independentes.

Tendência à adoção de múltiplas regras fiscais:

- 1 Necessidade de se alcançar múltiplos objetivos
- 2 Combinar âncora à sustentabilidade fiscal no médio prazo com mecanismos operacionais e de monitoramento (exemplo: regra de dívida, resultado estrutural e gasto).
- 3 Dificuldade de eliminar as regras pré-existentes quando são introduzidas novas regras. Muitas vezes criando-se arcabouços sobrepostos ou calibrados de maneira inconsistente.

Desafios da Segunda Geração de Regras Fiscais (novas fronteiras):

- 1 Resgatar simplicidade: alcançar flexibilidade sem tornar as regras excessivamente complexas.
- 2 Busca de uma abordagem integrada: âncora fiscal com um pequeno número de regras operacionais que interagem entre si.

Considerações empíricas e teóricas

Questionamento dos modelos de limiar da dívida pública: não há número mágico!

Revisionismo sobre o “pessimismo dos multiplicadores”: regimes (recessões/expansões), componentes (tipos de gastos/receitas) e stress financeiro.

Revisionismo sobre a hipótese de “austeridade fiscal expansionista”: gradualismo e composição.

Relação entre regras fiscais e desempenho fiscal: regras por si só não afetam, mas sim quando se leva em consideração seu desenho.

Renovada preocupação com o papel da política fiscal na desigualdade.

Renovada importância dedicada à política fiscal: estabilização, crescimento e equidade.

Foco nos aspectos qualitativos das consolidações e regimes fiscais.

Regras Fiscais “bem desenhadas”:

- 1 Cobertura institucional e econômica ampla
- 2 Calibração compatível com objetivos de sustentabilidade fiscal no médio prazo
- 3 Flexibilidade para responder a choques e cláusulas de escape bem definidas
- 4 Aprimoramento dos mecanismos de monitoramento
- 5 Apoio político (o mais importante!)

Regras Fiscais no Brasil

Regra	Descrição	Tipo	Norma definidora	Abrangência
Regra de ouro	Veda a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital.	Resultado	Constituição	Todos os entes
Teto de gastos	Define um limite para o montante das despesas primárias, que equivale ao limite do ano anterior corrigido pela inflação. O limite é individualizado por poder e órgão autônomo.	Despesa	CF	União
Geração de despesas da Seguridade Social	Veda a criação, majoração ou extensão de benefícios ou serviços da seguridade social sem a fonte de custeio.	Despesa	Constituição	Todos os entes
Meta de resultado primário	Fixa anualmente, na lei de diretrizes orçamentárias, a meta de resultado primário a ser perseguida no exercício a que a lei se refere.	Resultado	Lei Ordinária	Todos os entes
Geração de despesa obrigatória	Veda a criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado sem a demonstração da origem dos recursos para seu custeio. Efeitos financeiros devem ser compensados por aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa.	Despesa	Lei Complementar	Todos os entes
Renúncia de receitas	Veda a concessão de renúncia de receita sem a demonstração de que o benefício não afetará as metas fiscais e sem medidas de compensação por aumento de receita.	Receita	Lei Complementar	Todos os entes
Limite de despesas com pessoal	Define limites para a despesa total com pessoal em função da receita corrente líquida do ente. Os limites são fixados por esfera da federação e, em cada uma delas, por poder e órgão autônomo.	Despesa	Lei Complementar	Todos os entes
Limite da dívida consolidada	Fixa limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Os limites são definidos pelo Senado Federal, mediante proposta do Presidente da República.	Dívida	Resolução	Todos os entes
Limite da dívida mobiliária	Fixa limites globais para o montante da dívida mobiliária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O limite da União é definido pelo Congresso Nacional, por proposta do Presidente da República. Os limites dos demais entes são definidos pelo Senado Federal, mediante proposta do Presidente da República.	Dívida	União: Lei Ordinária; Demais entes: Resolução	Todos os entes
Limite para operações de crédito	Fixa limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Os limites são definidos pelo Senado Federal, mediante proposta do Presidente da República.	Dívida	Resolução	Todos os entes
Limites para concessão de garantia em operações de crédito	Fixa limites para concessão de garantia em operações de crédito externo e interno. Os limites são definidos pelo Senado Federal, mediante proposta do Presidente da República.	Dívida	Resolução	Todos os entes

Três pilares do arranjo fiscal brasileiro:

- 1 Regra de Ouro
- 2 Meta de Resultado Primário
- 3 Teto de Gastos

Regra de Ouro

Mais antigo dos pilares fiscais, mas até pouco ignorada...

Artigo 167 da CF88: veda operações de créditos que excedam as despesas de capital.

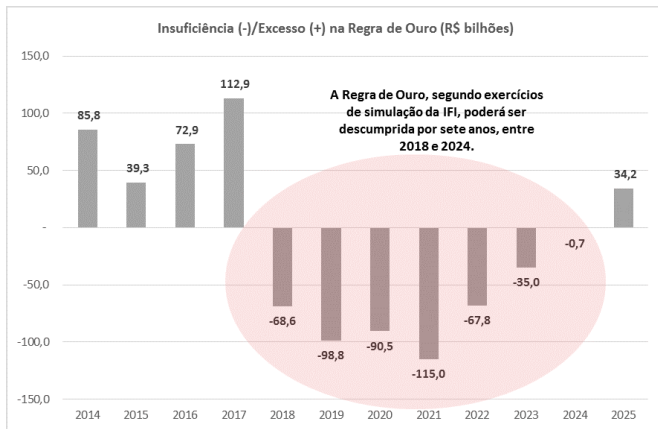
Cláusula de escape: exceto via créditos aprovados pelo congresso.

Distanciou-se dos princípios originários: receitas e despesas financeiras (teto de déficit).

Peculiaridades brasileiras: convivência com déficit corrente crônico, investimentos deprimidos e endividamento crescente.

Desafios conjunturais e estruturais nos próximos anos: Risco de nova crise institucional (criminalização da política fiscal).

Figure: Projeções da Regra de Ouro



Meta de Resultado Primário

LRF/LDO: metas plurianuais restritivas no ano corrente e indicativas para os dois seguintes.

Limites de pessoal e endividamento, cobertura institucional ampla, procedimentos para transparência e monitoramento, ações corretivas, sanções e cláusula de escape.

Na prática... Meta numérica anual: pró-cíclica e estímulo a medidas artificiais (medidas não-recorrentes, procedimentos contábeis etc.).

Recente enrijecimento: expediente de modificar a meta se tornou mais difícil e houve desgaste de instrumentos (deduções do PAC/PPI).

Cobertura econômica restrita: foco no resultado primário e estímulos a operações para-fiscais.

Teto de Gastos

Simplicidade: limita o gasto à reposição da inflação por duas décadas (com indexador podendo ser revisto no meio do período).

Novo regime fiscal: hipótese do efeito sobre expectativas.

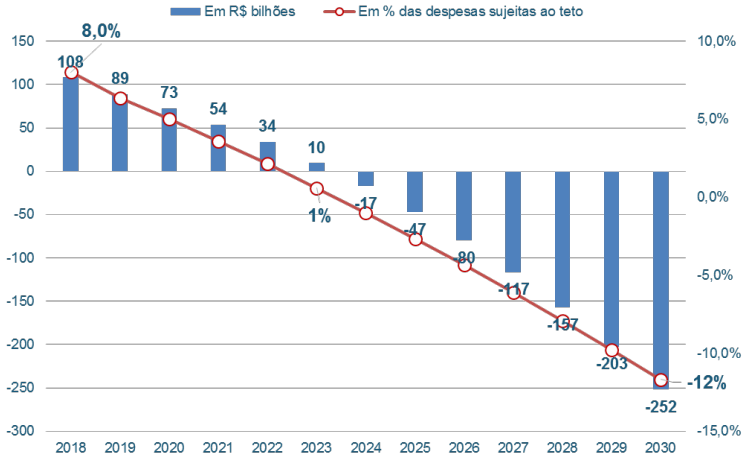
Flexibilização no curto prazo *versus* Rigidez no longo prazo

Trajetória implícita de forte contenção dos gastos públicos no médio prazo, pouco crível diante da experiência histórica e da realidade político-institucional do país.

Pressupõe redução substancial do tamanho do Estado

Engessamento do orçamento, Risco de desorganização do aparelho estatal e Crise institucional.

Figure: Projeções da Margem Fiscal



Nosso arcabouço fiscal carece de visão sistêmica.

Risco de nova crise institucional: Crescente engessamento do orçamento público, paralisação de atividades estatais e criminalização da política fiscal.

Janela de oportunidade: rediscutir o arranjo fiscal e as reformas (regras fiscais, previdência e tributária).

Agenda legitimadora e apoio político.

MUITO OBRIGADO!

Rodrigo Orair
IFI e Ipea

rorair@senado.leg.br

