



Desafios para o equilíbrio fiscal na Federação

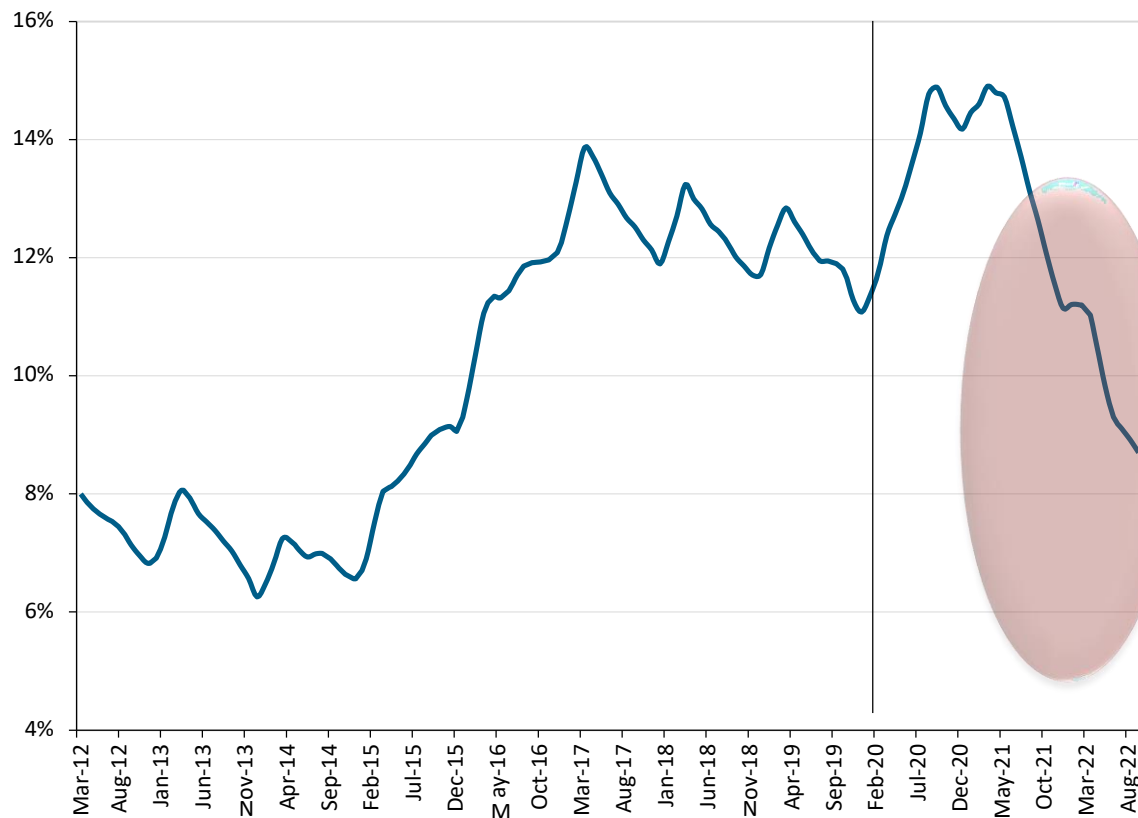
Profa. Dra. Selene Peres Peres Nunes

10/11/2022

O pós-pandemia: indicadores macroeconômicos e de finanças públicas

Como recuperar o nível de crescimento e emprego?

Taxa de Desemprego (% Pop. desempregada/mão-de-obra)



Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

Recuperação:

8,7% em setembro

Formal: +8,8%

Informal: +3,8%

(Julho – Setembro/22 x
Julho – Setembro/21)

Desempregados
(desocupados)
10,1 milhões
2º trimestre 2022

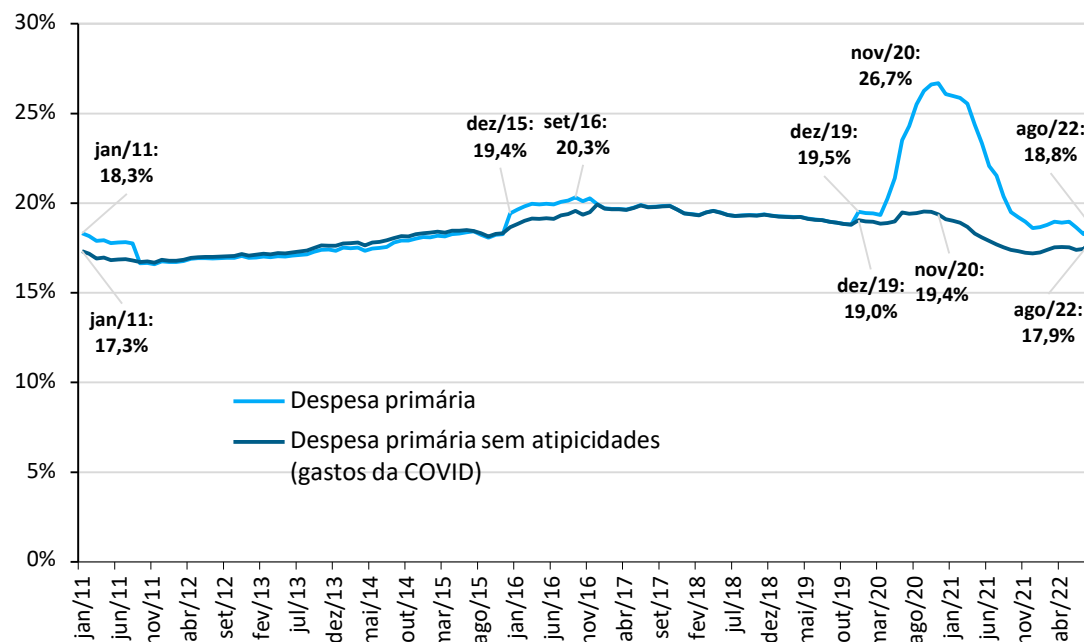
Taxa de desemprego
(desocupação)
9,3%
2º trimestre 2022

Desalentados
4,3 milhões
2º trimestre 2022

Taxa de subutilização
21,2%
2º trimestre 2022

A despesa no Governo Federal explodiu na pandemia, mas ainda há “demanda reprimida” por mais gastos. E agora?

Despesa Primária do Governo Central (% PIB)

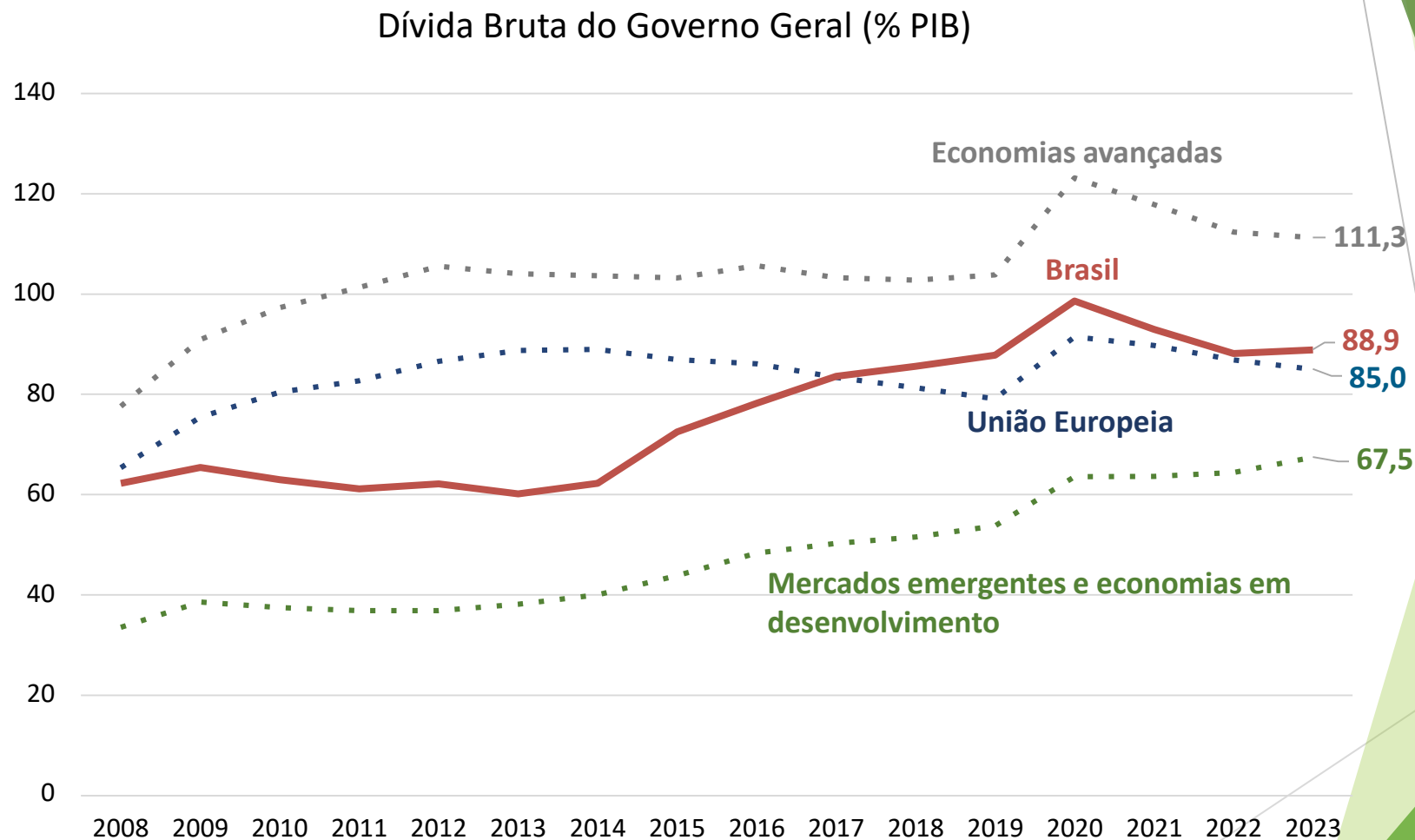


Fonte: SIGA Brasil e STN. Elaboração: IFI.

“Demanda reprimida”

- Aumentar Bolsa Família
- Aumentar salários dos servidores civis (data-base)
- Aumentar isenção de IR (renda abaixo de R\$ 5 mil)
- Aumentar salário mínimo
- Aumentar investimentos

Como reconduzir as finanças públicas à sustentabilidade depois da pandemia?



Fonte: World Economic Outlook, IMF, Outubro 2022. Elaboração: IFI.

O labirinto da equipe de transição:

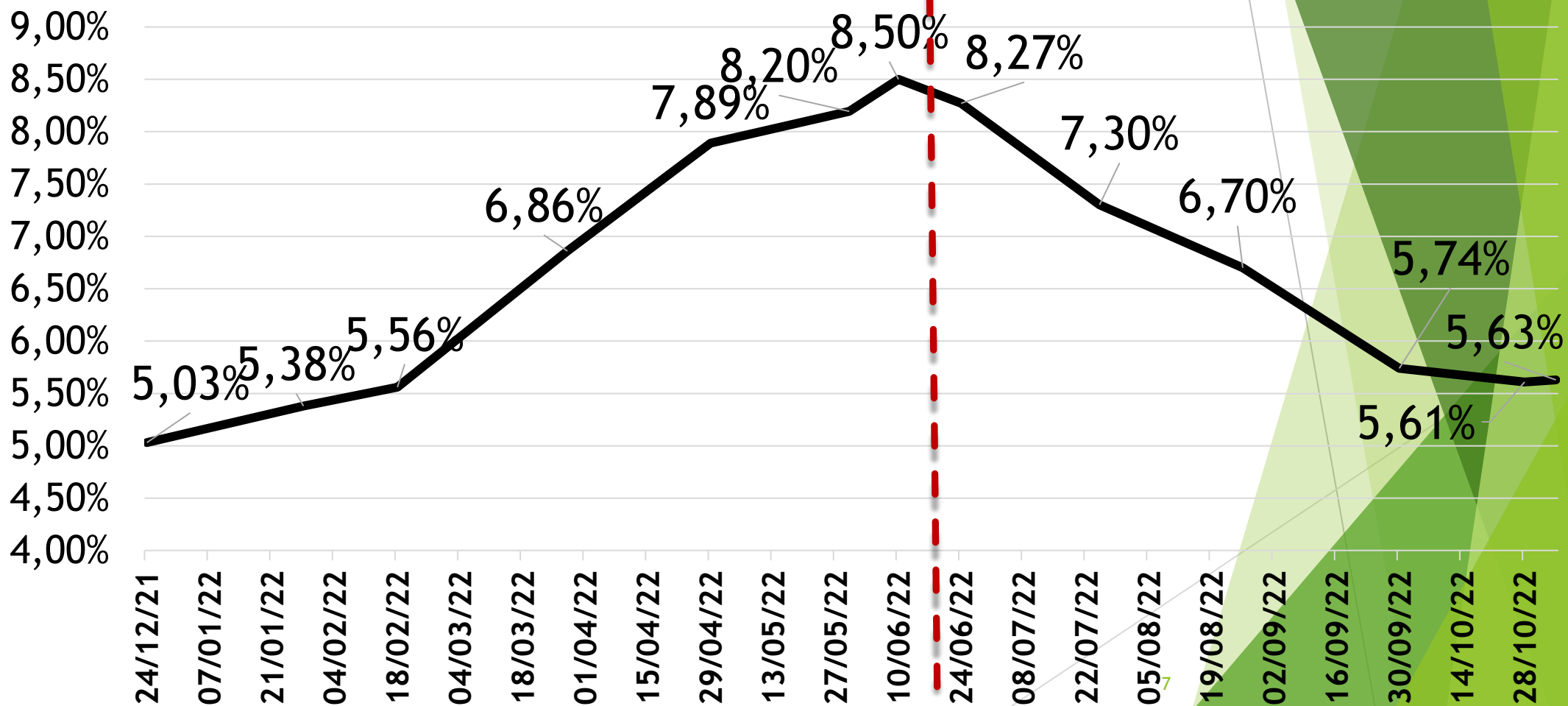
- Permitir o aumento do déficit primário

OU

- Perseguir a sustentabilidade das contas públicas
- *Waiver* em 2023? O próximo governo terá de apresentar, o quanto antes, uma nova **regra fiscal crível, estável e fiscalmente responsável**. Não podemos eternizar *waivers*.

Como equilibrar as finanças estaduais com queda de receita e impossibilidade de redução de despesas?

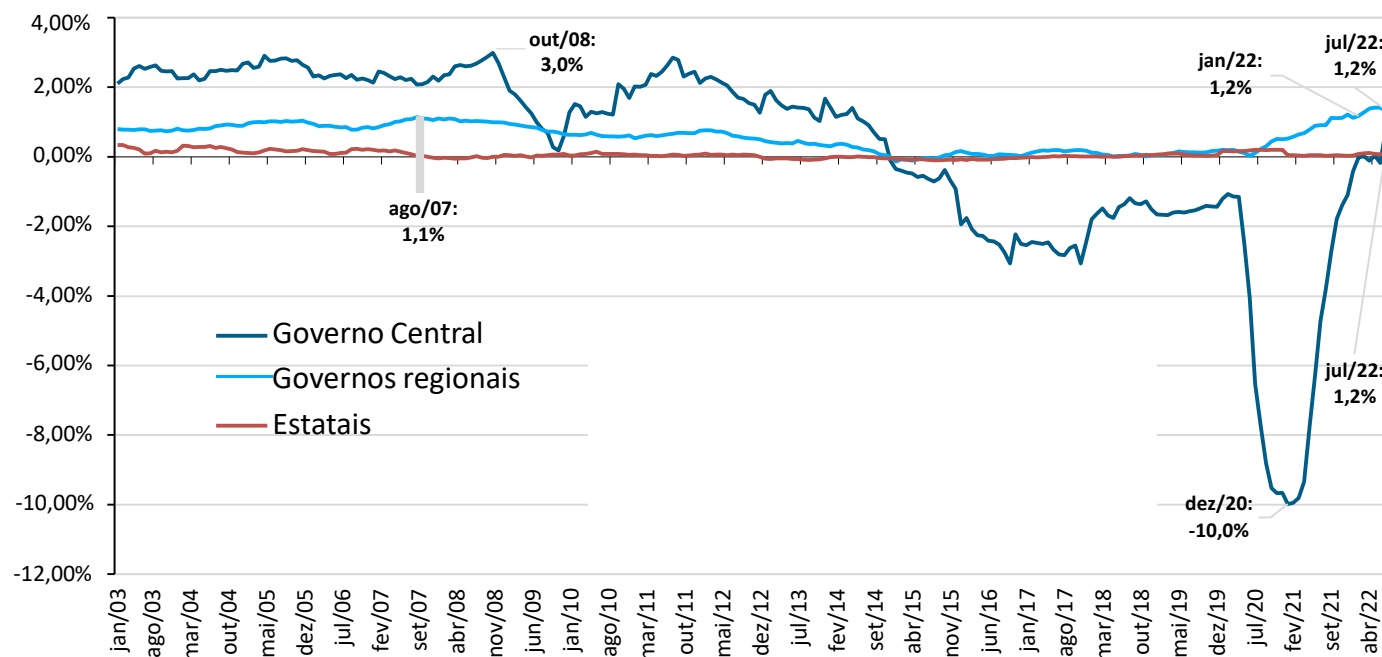
Expectativas para o IPCA
(Focus)



Fonte: Relatório Focus, BC. Elaboração: Secretaria de Economia/GO.

Como equilibrar as finanças estaduais com queda de receita e impossibilidade de redução de despesas?

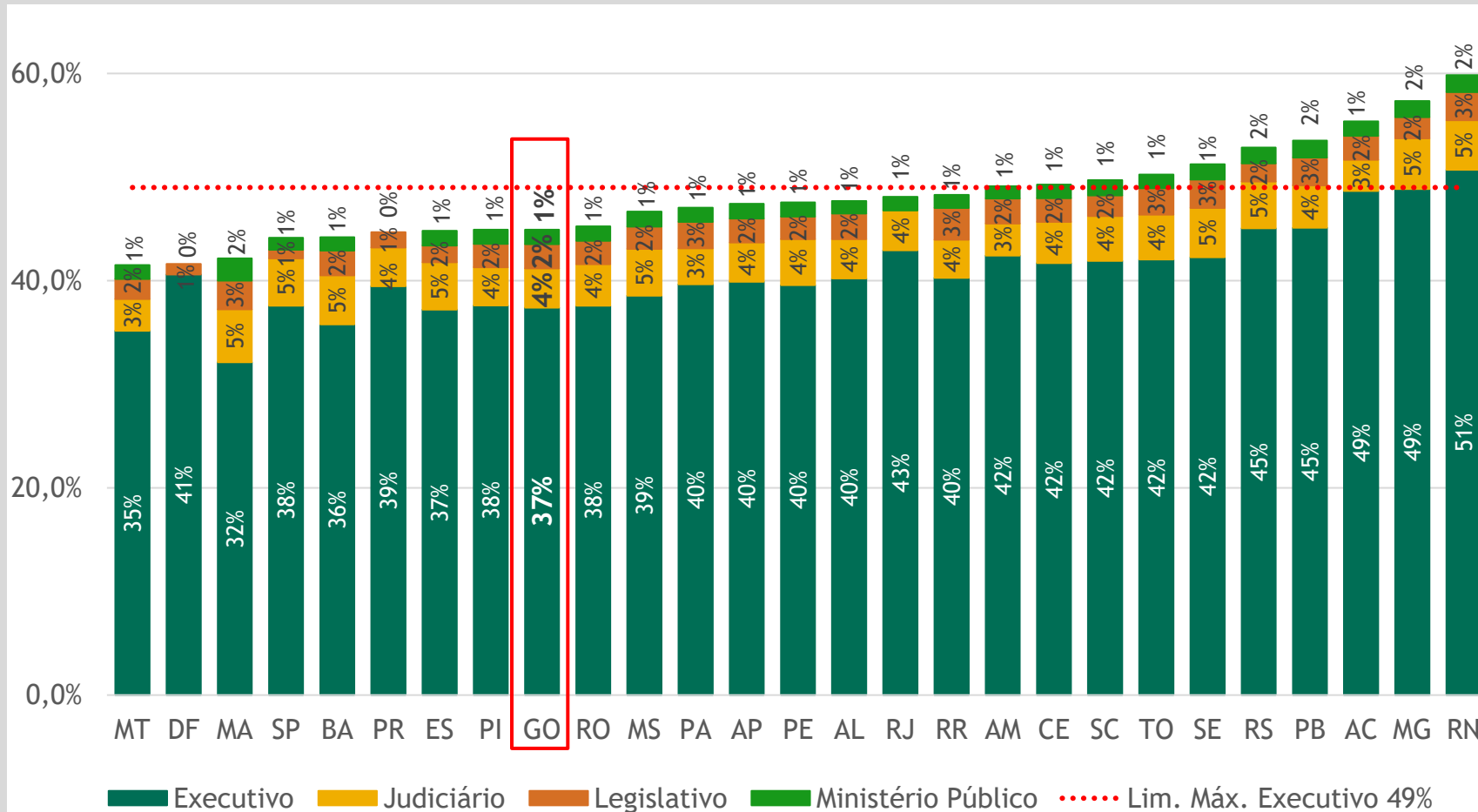
Resultado Primário do Setor Público Consolidado (últimos 12 meses, % PIB)



Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI.

DESPESA TOTAL COM PESSOAL EM RELAÇÃO À RCL

GASTOS COM PESSOAL



Fonte: RGF em Foco, STN, 2º quadrimestre.

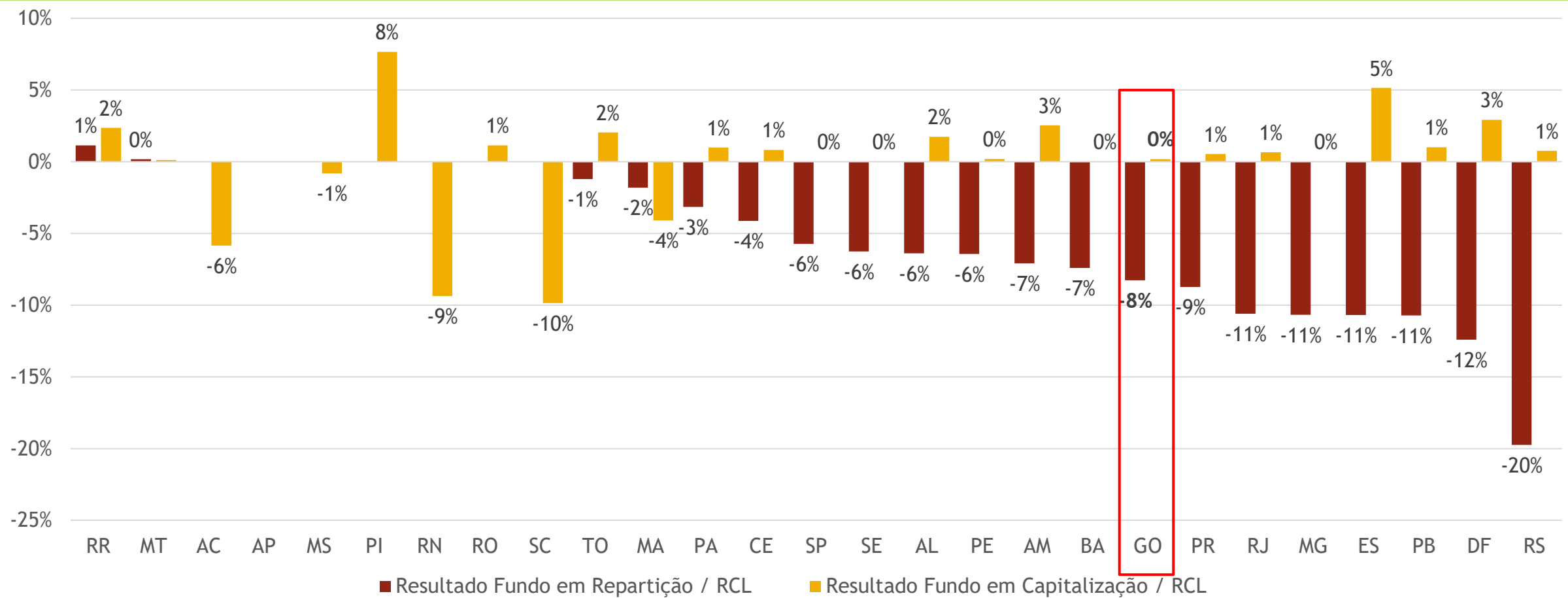
Despesa Total com Pessoal em relação à RCL.

Conforme definido no art. 20 da LRF, os limites máximos para a despesa total com pessoal são de: 49% para o Executivo, 6% para o Judiciário, 3% para o Legislativo e 2% para o Ministério Público. Para os Estados da BA, PA e GO, os limites do Executivo e do Legislativo são 48,6% e 3,4% respectivamente.

No total de R\$ 36,4 bi de RCL dos últimos 12 meses, o Estado de Goiás utilizou R\$16,3 bi em gastos com pessoal. Desse total, o Executivo representa 37% (13,6 bi), o Judiciário 3,8% (1,3 bi), o Legislativo 2,3% (841mi) e, por fim, o Ministério Público 1,4% (509mi).

RESULTADO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS) / RCL

RESULTADO



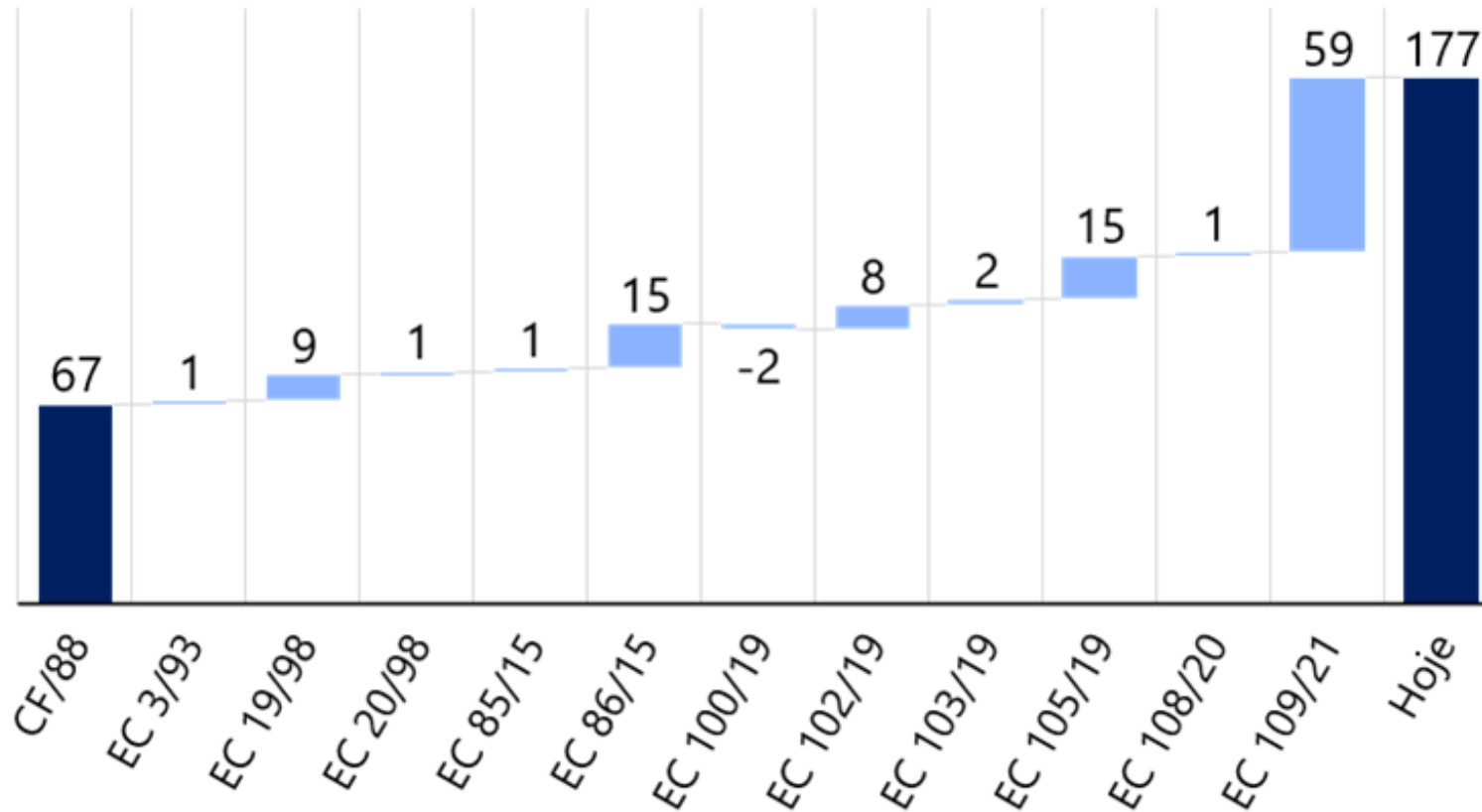
Fonte: RGF em Foco, STN, 2º quadrimestre.

Mesmo com a Reforma da Previdência ocorrida em 2019 em Goiás, que diminuiu o crescimento do déficit previdenciário, este segue expressivo, comprometendo 8% da RCL com o pagamento de aposentados e pensionistas civis (i.e., desconsiderando os militares), ocupando em 2022 a 8ª pior posição.

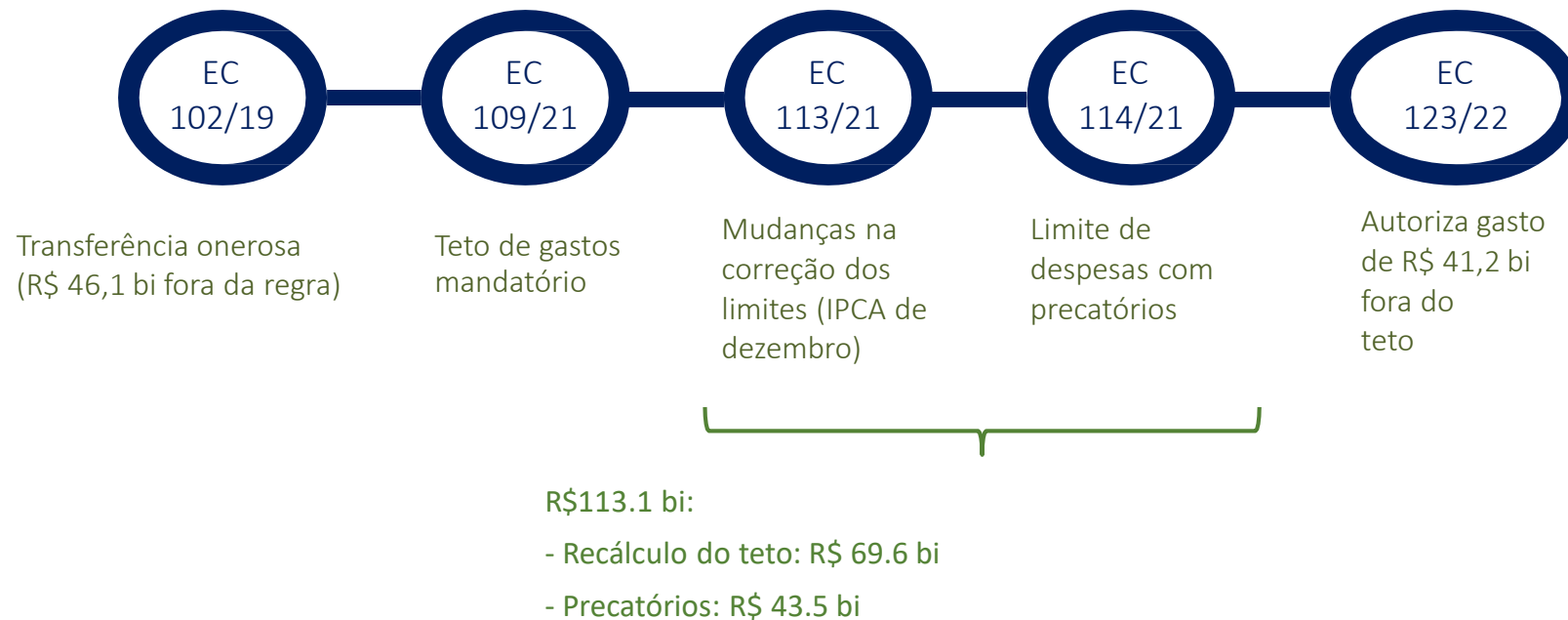
Instituições fiscais

Inflação de regras constitucionais

Número de regras de finanças públicas (art. 163 a 169 da CF)



Mudanças no teto de gastos: constitucionalização dá estabilidade ?



Fonte: IFI

- Disputa por recursos foi transferida da LOA para a CF

Teto de gastos

- EC 95/2016: teto para os gastos primários da União, por Poder, para 20 anos.
 - 2017: base era orçamento de 2016, corrigido por índice de 7,2%.
 - Depois: limite do ano anterior corrigido pelo IPCA.
 - Para aumentar alguns gastos acima da inflação, Governo Federal teria que fazer cortes reais em outras áreas.
 - Se o teto fosse descumprido em um ano, a base continuaria sendo o limite descumprido.
 - 2017 – 2019: poderia haver compensação entre Poderes.

Teto de gastos

- A cada ano, novas pressões e propostas para flexibilizar o teto:
 - vinculações com educação e saúde deixaram de ser calculadas como proporção da receita
 - servidores não podiam obter aumentos reais
 - se extrapolasse o teto, ficaria proibido de aumentar os salários dos servidores, realizar concurso público, criar novos cargos e reestruturar planos de carreira.
 - Pandemia em 2020 e 2021: auxílio emergencial, gastos com vacinação, o Auxílio Brasil, aumentos das despesas com precatórios, benefícios previdenciários e Benefício de Prestação Continuada (BPC).
 - Subversão no uso de créditos extraordinários e as despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes (fora da base do teto)

Propostas alternativas

- Proposta para cálculo de déficit estrutural: difícil de comunicar e fácil de burlar.
- Proposta para condicionar o resultado primário a uma trajetória da Dívida Líquida do Governo Geral (DLGG) (inclui GF, E/M, mas exclui estatais e títulos públicos usados pelo BC para fazer política monetária):
 - complicado escolher indicador sobre o qual não se tem governabilidade;
 - risco de que uma redução de endividamento de E/M se converta em espaço para o GF gastar mais.
- Outros indicadores possíveis:
 - dívida bruta ou a dívida líquida do setor público (DLSP)
 - resultado primário do governo central, que inclui Tesouro, Previdência e BC.

Propostas alternativas

- Usar meta fiscal da LRF – prevê a fixação de metas fiscais na LDO. As metas compreendem 5 variáveis: receita, despesa, resultado primário, resultado nominal e dívida pública - cálculo voltado ao atingimento de um objetivo.
- Governo Federal sempre elegeu o resultado primário em cada LDO. Porém, não há na LRF essa exigência, o que significa que poderia elegeu a despesa. Delfim queria que fosse resultado nominal. É uma escolha, mais adaptável à conjuntura porque pode ser revista anualmente.
- Permitir algum crescimento real atrelado à receita é melhor do que continuar flexibilizando a regra fiscal continuamente, sem transparência e corroendo sua credibilidade.

Qual a regra fiscal ideal: meta ou teto?

- Não é a **mais dura**, mas:
 - é a **mais efetiva** (que seja cumprida - *enforcement*),
 - é possível cumprir limites estritos na recessão e na calamidade pública? Não, então, é melhor adotar vários níveis de regras de acordo com a situação;
 - regras flexíveis em situações excepcionais nunca foram problema;
 - questão é fazer regras funcionarem em situação de normalidade (requer fiscalização e controle);
 - risco é perpetuação: **Brasil é alcoólatra fiscal**;

Qual a regra fiscal ideal: meta ou teto?

➤ com desenho mais adequado ao problema diagnosticado e incentivos corretos

- calibragem

- ênfase na prevenção de desvios e em mecanismos de correção/recondução, em vez de punição;

- várias regras endereçadas aos mesmos problemas e situações, criam confusão e margem para burla – melhor simplificar.

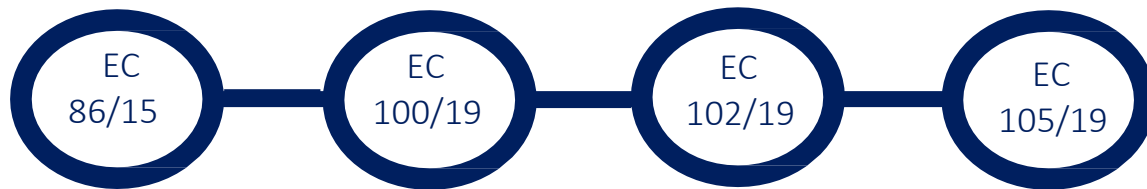
Cumprimento da regra fiscal deve ser **transparente, monitorável com um conceito simples, claro, e que permitir governabilidade** sobre o resultado.

Profusão de regras fiscais

REGRA	VARIÁVEL	ABRANGÊNCIA	NORMA LEGAL	INÍCIO
Limites	Dívida consolidada/RCL	E/M	LRF/Res SF 40	2000/2001
Regra de ouro	Operação de crédito	U/E/M	CF/LRF	1988/2000
Limites	Operação de crédito/RCL	U/E/M	LRF/Res SF 43	2000/2001
CAPAG	Operação de crédito	E/M	Port. MF 89/.../Port. MF 501 e Port. STN 373/2020	1997/.../2017 e 2020
Vedações	Refinanciamento pela União	E/M	LRF/Res SF 43/LC 156/LC 159/LC 178	2000/2001/2016/2017/2021
Limites	Garantias	E/M	LRF/Res SF 43	2000/2001
Limites	Restos a pagar	U/E/M	LRF	2000
Meta fiscal	Resultado primário	U/E/M	LRF	2000
Condições	Renúncia de receita	U/E/M	LRF	2000
Condições	Renúncia de receita	U/E/M	EC 95	2016
Teto de gastos	Despesa primária	U	EC 95	2016
Teto de gastos	Despesa primária corrente	E	LC 156/LC 178	2016/2021
Teto de gastos	Despesa primária	E	LC 159/LC 178	2017/2021
Teto de gastos	Despesas correntes/receitas correntes	E/M	EC 109	2021
Limites	Despesa com pessoal/RCL	U/E/M	LRF	2000
Vedações	Despesa com pessoal	U/E/M	LRF	2000
Vedações	Despesa com pessoal	E/M	LC 173	2020
Vedações	Despesa com pessoal	E/M	LC 178	2021

Elaboração própria.

Emendas parlamentares ao orçamento



Alterações feitas pelo legislativo no orçamento do governo central em 2012-13 (% da receita primária discricionária)

Alemanha	-0,08%	Espanha	0,00%
Noruega	0,00%	Áustria	0,01%
Austrália	0,00%	Turquia	0,03%
Canadá	0,00%	Suiça	0,06%
República Checa	0,00%	França	0,09%
Dinamarca	0,00%	Finlândia	0,12%
Irlanda	0,00%	Coreia	0,32%
Israel	0,00%	Eslovênia	0,40%
Itália	0,00%	Portugal	0,48%
Japão	0,00%	Luxemburgo	0,77%
Holanda	0,00%	Islândia	1,17%
Nova Zelândia	0,00%	Estados Unidos	2,40%
Suécia	0,00%	Eslováquia	5,53%
Reino Unido	0,00%	Estônia	12,13%
Bélgica	0,00%	Brasil (2022)	24,20%

Fonte: OCDE. Elaboração: Mendes, Marcos. Emendas parlamentares e controle do orçamento pelo legislativo: uma comparação do Brasil com países da OCDE. Millenium Papers, 8ª edição

Desafios estruturais

- Revisão do pacto federativo (competências tributárias, sistema de partilha de receitas e competências de despesa)
- Reforma tributária e estudo de novas fontes de receita (serviços, pejetização, meio ambiente)
- Revisão da relação orçamentária entre Executivo e Legislativo (emendas impositivas, emenda PIX, orçamento secreto)
- Revisão do poder da União de criar despesas para Estados e Municípios (pisos, etc.)
- Controle do uso de créditos extraordinários
- Adequação da folha e relações de trabalho às novas tecnologias e meritocracia (regras para ocupação de cargos em comissão – número e critérios)

Desafios estruturais

- Implantação de instrumentos de coordenação e cooperação institucionalizados na federação com participação efetiva dos entes federados nas decisões e com legitimidade, além de criação de espaços que facilitem as soluções compartilhadas.
- Reidratar PLP 79/2022 :
 - Modelo de planejamento de médio prazo que integre os instrumentos de planejamento e orçamento, considerando a inclusão social e a sustentabilidade ambiental.
 - Formulação, redesenho, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas - orientar para resultados toda a gestão, do planejamento ao controle
 - Definição de metodologia de sistemas de custos e desenvolvimento de indicadores de análise e avaliação da política pública.

Desafios estruturais

- Enxugar regras fiscais - Estabelecer regra fiscal que permita a estabilização da dívida e não rever a regra continuamente.
- Maior rigor na aprovação de créditos extraordinários, comprovando-se efetivamente que cumprem os critérios de imprevisibilidade e urgência.
- PLOA de 2023: déficit primário é de R\$ 63,7 bilhões, mas resultado não inclui R\$ 52 bilhões do auxílio de R\$ 600, a data-base do funcionalismo federal, isenção de imposto de renda para quem ganha abaixo de R\$5000, aumento de salário mínimo. **É preciso incluir tudo na conta.** Importante não excluir despesas com educação e saúde, investimentos e gastos sociais.
- Necessário desarmar projetos que elevam despesas sem correspondência nas receitas. Ex: pisos remuneratórios.

Conclusão

- Brasil acumulou **problemas estruturais** e foi atingido pela pandemia numa **situação de fragilidade**:
- baixo crescimento econômico;
- falta produtividade/competitividade;
- baixo investimento público;
- baixa qualidade do gasto – Ex: educação (capital humano), captura de corporações, políticas sociais não enfrentam pobreza (invisíveis);
- estrutura tributária caótica;
- despesas obrigatórias elevadas (pessoal e vinculações);
- déficit primário, dívida elevada;
- alguns estados insolventes;
- proliferação de regras fiscais inconsistentes e ineficazes (falta controle).

Selene Peres Peres Nunes

Subsecretária do Tesouro Estadual - GO, é economista (UFRJ), contadora (UCB), mestre em Economia (UNB) e doutora em contabilidade (UNB), é Auditora Federal de Finanças e Controle - AFF da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, atualmente cedida para o Estado de Goiás, e foi uma das responsáveis pela elaboração da LRF.

selenenunes@gmail.com