

# Proposta de Reforma Fiscal para 2019-22

Nelson Barbosa

[nelson.barbosa@fgv.br](mailto:nelson.barbosa@fgv.br)

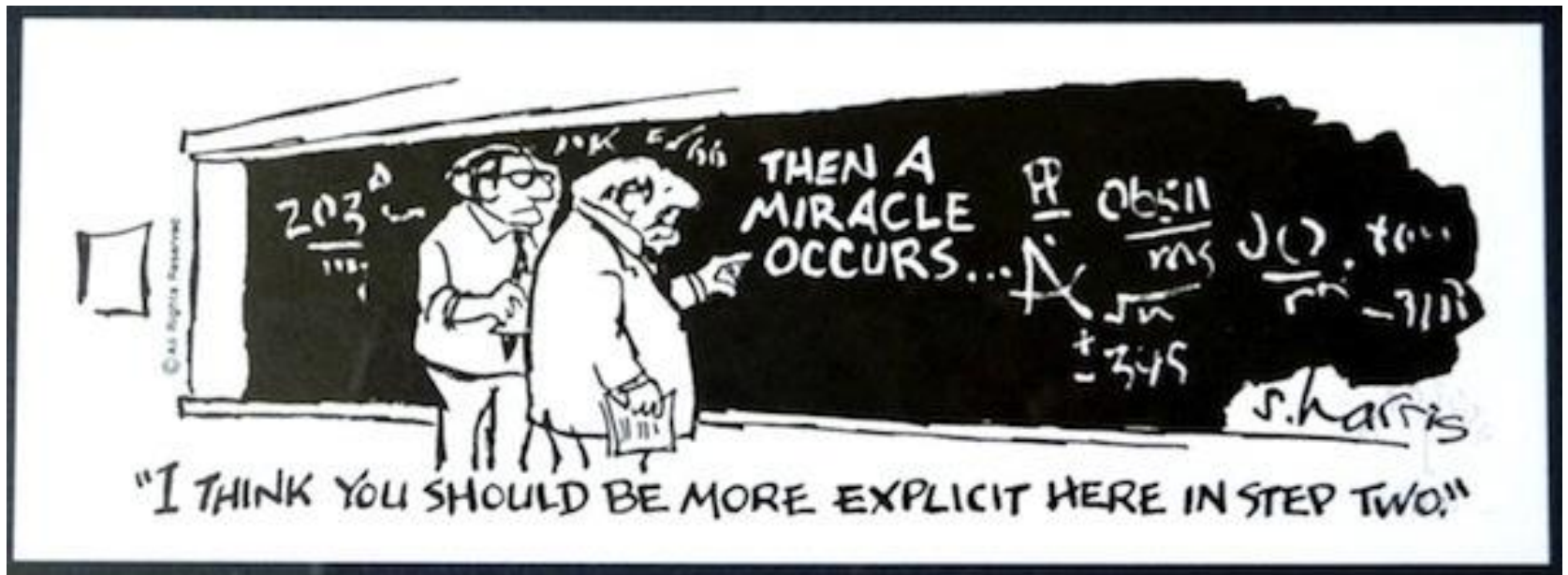
Fórum de Economia de São Paulo

3 de setembro de 2018

# O Problema das Três Regras Fiscais

- **Teto do gasto (EC95/16)**: congelamento do gasto real por vinte anos diminui gasto real por habitante e limita decisão dos eleitores de 4 em 4 anos, além de ser infactível (IBRE, IFI, Banco Mundial, etc).
- **Resultado primário (LC101/00)**: metas de resultado geram política pró-cíclica, incentivam criação de receitas, operações não recorrentes, revisão de metas ou metas de déficits excessivos.
- **Regra de ouro (CF/88)**: limite de emissão de dívida somente para investimento pode interromper programas que claramente beneficiam gerações futuras, além de produzir crise institucional.

Assumindo que o próximo Presidente terá capacidade de governar, a proposta é reformar as três regras fiscais ao mesmo tempo, em conjunto com mudanças nos estruturais no principais gastos obrigatórios da União ... mas voltarei à esta hipótese no final.



# A PEC da Desconstitucionalização ("na forma da lei")

1. Revisão do **teto de gasto**, que passará a ser estabelecido pela LRF, PPA, PLDO e PLOA
2. Reforma da **regra de ouro**, com critério de resultado corrente e ajuste automático determinado em lei específica.
3. Reforma da **previdência**, com idade mínima e alinhamento entre RPPS e RGPS remetidos, também, para leis específicas.
4. Reforma do **abono salarial**, que deixa de ser gasto obrigatório, e revisão dos pisos de gasto com **saúde e educação**.
5. Reforma da **remuneração dos servidores**, com comitê de remuneração, alinhamento com setor privado e eliminação de desequilíbrios entre carreiras, na forma da lei.
6. Propostas devem ser complementadas por PLs de **reforma tributária** e nova política de valorização do **salário mínimo**.

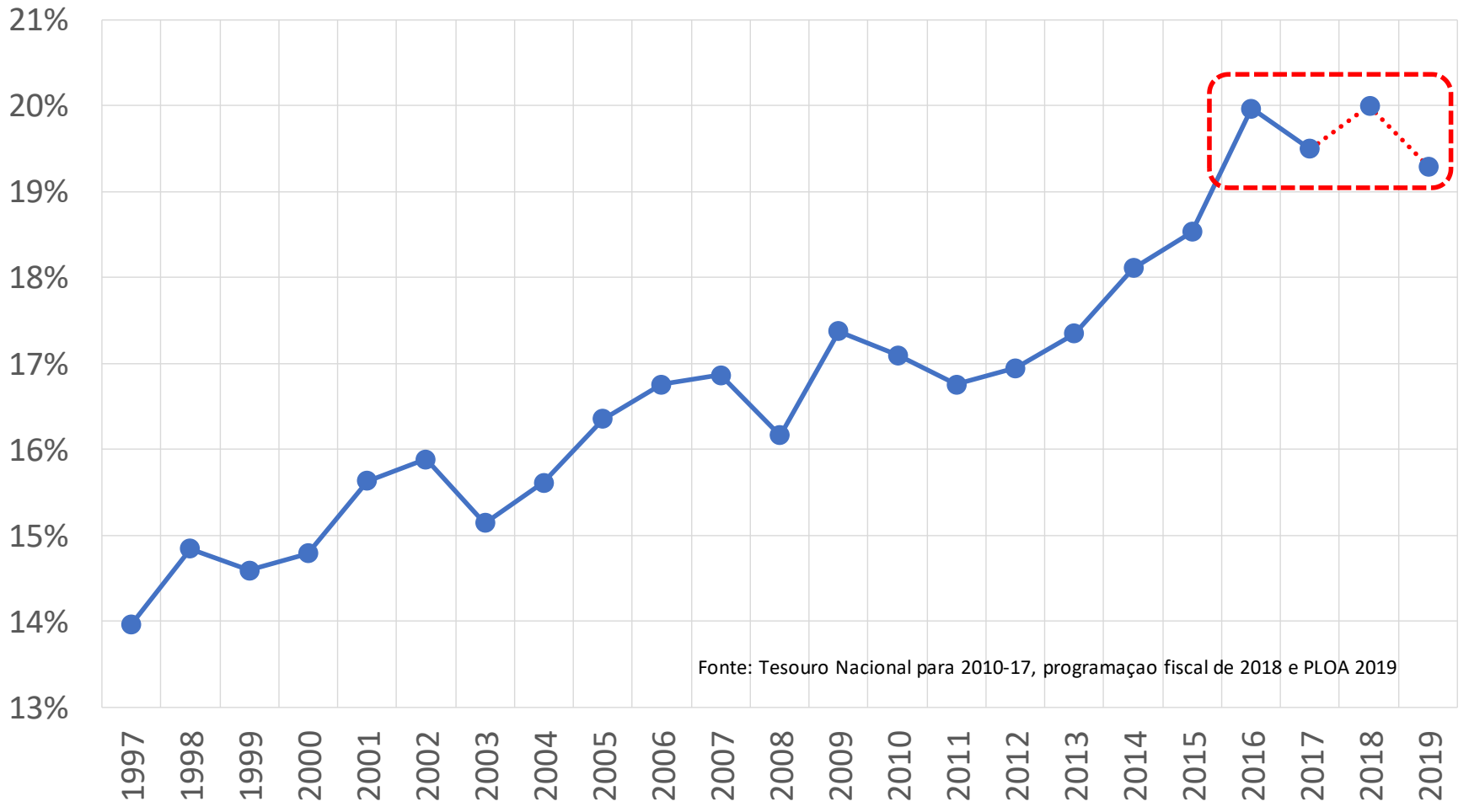
# Reforma do teto de gasto (PEC+PLP)

- Teto de gasto deixa de ser matéria constitucional (PEC) e passa a ser matéria de lei (LRF)
- No primeiro ano de cada mandato, o Plano Plurianual (PPA) estabelece a trajetória do gasto, com prazo de quatro anos, em termos do PIB ou de taxa de crescimento real (não necessariamente igual a zero).
- A LDO e LOA seguem as metas do PPA.
- E em caso de “grande recessão”, o governo pode preservar gastos essenciais, até um determinado limite, mediante decreto e justificativa ao Congresso (cláusula de escape).

# O “Banquete antes da dieta fiscal” sob Temer

## Despesa Primária da União em proporção do PIB

(exclui capitalização da Petrobras, em 2010, e pagamento de atrasados de exercícios anteriores, em 2015)



# Reforma da LRF (PLP)

1. A meta de gasto primário substitui a meta de resultado primário no planejamento fiscal.

Por que não excluir investimento? Para não iniciar guerra jurídica sobre definição de consumo e investimento (TCU vs economia).

Por que não adotar resultado estrutural? Para não criar risco de contestação jurídica do produto potencial (TCU vs econometria).

2. O contingenciamento continua possível caso gastos extraordinários façam com que o gasto previsto supere o limite estabelecido para o ano, com “cláusula de escape” (artigo 66) também para a União.

# Evolução da proposta de teto de gasto

	Dilma (PLP 257/16)	Temer (EC 96/16)	Nova Proposta? Via PEC e PLP em 2019
Início e prazo	Definido no primeiro ano de cada mandato presidencial, com duração de quatro anos	Definido em 2016, por até vinte anos (para os próximos cinco mandatos presidenciais)	Definido no primeiro ano de cada mandato presidencial, com duração de quatro anos
Valor	Valor em % do PIB no PPA, fixado em termos nominais na LDO e LOA.	Valor de 2016 corrigido pela inflação (queda do gasto real por habitante)	Valor real ou em % do PIB no PPA, fixado em termos nominais na LDO e LOA.
Gatilho	Descumprimento do teto aciona cláusulas automáticas de cortes ou adiamentos de gastos obrigatórios no exercício seguinte.		Gatilhos de redução de gastos acionados pela violação da Regra de Ouro.
Cláusula de escape	Em períodos de recessão o teto pode ser descumprido mediante justificativa ao CN	O teto deve ser cumprido mesmo em um contexto de grande recessão e alto desemprego	Em períodos de recessão o teto pode ser descumprido mediante justificativa ao CN.

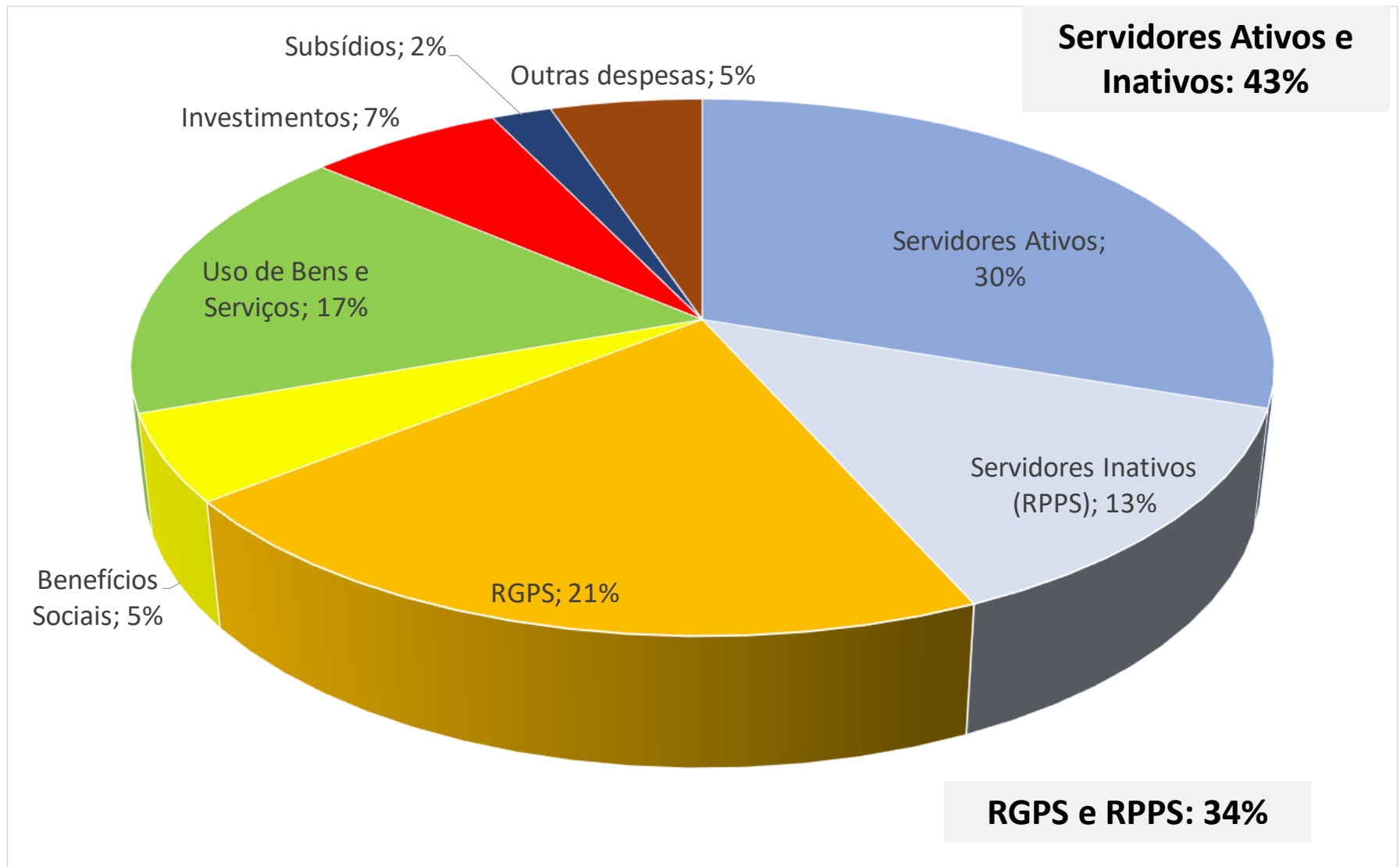


E qual deve ser o novo teto?

Uma regra de crescimento real ou meta de gasto em % do PIB, mas antes é preciso criar instrumentos para cumprir qualquer teto.



# Composição da despesa primária do governo geral em 2002-15

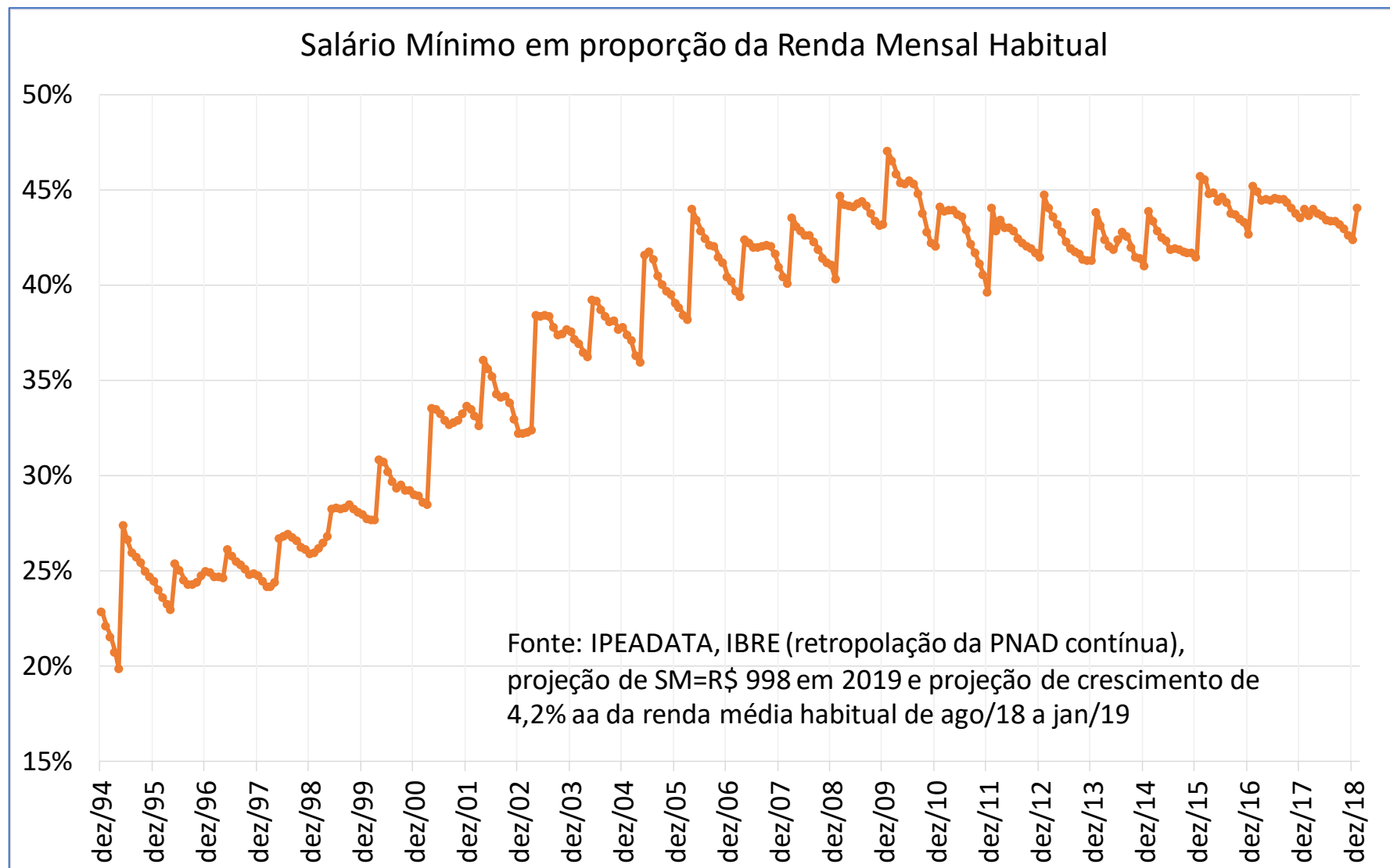


Fonte: Gobetti e Orair (2017)

# Reformas dos Principais Gastos Obrigatórios da União

1. Reforma da Previdência: idade mínima para novas gerações, revisão do fator 85/95 móvel para geração atual e alinhamento entre RGPS e RPPS (PEC+PL).
2. Revisão dos pisos da educação e da saúde: gasto real por estudante e habitantes, respectivamente, ao invés de valor real fixo e per capita decrescente após a EC95 (PEC).
3. Reforma do abono salarial: despesa passa a ser discricionária (decisão anual), para trabalhadores que receberam até um salário mínimo no ano anterior (PEC).
4. Política de salário mínimo: os reajustes devem procurar manter uma relação estável entre o salário mínimo e o salário médio da economia, com regra fixada em lei, pelo prazo de até quatro anos (PL).

Nos últimos anos o salário mínimo tem flutuado em torno de 43% da renda média habitual, segundo a PNAD contínua.



# Regra de Ouro: Lógica e Problemas

- A regra de ouro impede emissão de dívida para financiamento de gasto corrente, com o intuito de não prejudicar as gerações futuras
- O objetivo é preservar o investimento e forçar o financiamento de gasto corrente por receita corrente
- Mas diante de uma queda abrupta de receita, a regra de ouro pode levar a cortes de gastos correntes que claramente beneficiam as gerações futuras (ex: saúde, educação, ciência e tecnologia, etc)
- O aperfeiçoamento da regra de ouro pode gerar um debate infundável sobre a taxonomia de gastos públicos, sobre o que realmente constitui consumo e investimento.

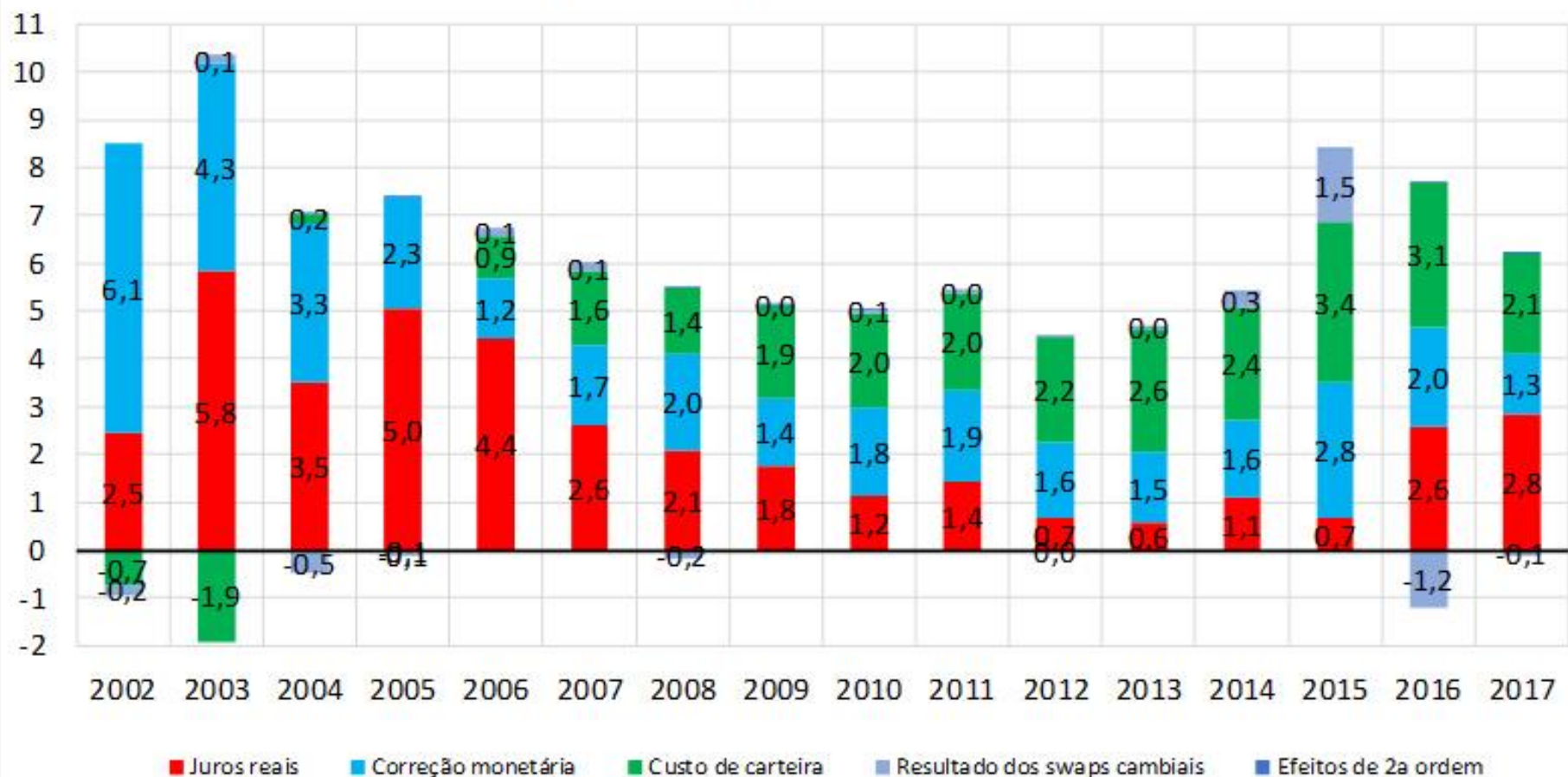
# Descumprimento da Regra de Ouro em 2019

	Valor em R\$ bi
Previsão de necessidade de financiamento no PLOA 2019 (receitas de operações de crédito)	1.424,03
Previsão de despesas de capital (exceto orçamento de investimento)	1.165,85
<b>Descumprimento da regra de ouro ou despesas condicionadas à aprovação de crédito extraordinário pelo CN</b>	<b>258,18</b>
Benefícios do RGPS	201,7
Benefícios de Prestação Continuada (BPC/LOAS)	30,0
Bolsa Família	15,0
Subsídios e subvenções	9,0
Compensação da desoneração da folha	2,5

# Reforma da Regra de Ouro

1. Mudar CF, remetendo definições e ajuste relacionados à regra de ouro à lei específica (déficit excessivo).
2. Redefinir resultado corrente, excluindo custo de carregamento das reservas internacionais, swaps cambiais e variações patrimoniais decorrentes da variação da taxa de câmbio (inclusive com mudança da relação BC-TN).
3. Descumprimento da regra de ouro deve ser justificado em carta aberta do Ministro da Fazenda, ao Congresso Nacional, contendo as razões do descumprimento e as medidas necessárias para o retorno à “normalidade” no prazo de até quatro anos.
4. O descumprimento da regra de ouro deve acionar medidas automáticas de corte ou adiamento de gastos obrigatórios, definidos em lei específica.

## Brasil: Composição dos Juros Líquidos Pagos pelo Setor Público valores acumulados em 12 meses, em % do PIB



Fonte: BCB e IPEADATA, elaboração do autor



# Reformas fiscais (100 dias)

## Via PEC

1. Teto de gasto
2. Regra de ouro
3. RGPS
4. RPPS
5. Abono salarial
6. Remuneração de servidores

## Via PL

1. LRF 2.0
2. Regra de Ouro
3. Relação BC/TN
4. RGPS e RPPS
5. Salário Mínimo
6. Trib. Direta
7. Trib. indireta

De volta à hipótese inicial:  
a solução começa na política, não na economia

**Recuperação da Governabilidade**

```
graph TD; A[Recuperação da Governabilidade] --> B[Reconstrução institucional (Executivo, Legislativo e Judiciário)]; A --> C[Reconstrução política (sindicatos, mercado, mídia e mov sociais)]; B <--> C; B --> D[Reformas econômicas para recuperar o desenvolvimento com inclusão social]; C --> D;
```

**Reconstrução  
institucional (Executivo,  
Legislativo e Judiciário)**

**Reconstrução política  
(sindicatos, mercado,  
mídia e mov sociais)**

**Reformas econômicas para  
recuperar o desenvolvimento com  
inclusão social**

# Reformas e Recuperação

- A aprovação de reformas estruturais do gasto e da receita (tributação direta e indireta) garantem o reequilíbrio fiscal no médio prazo.
- Medidas “emergenciais” de recuperação econômica devem vir depois ou junto com as reformas fiscal e tributária.
- O corte de gasto previsto para 2019 é excessivo (0,7 pp do PIB) na realidade econômica e orçamentária de hoje.
- A prioridade deve ser recuperar investimentos públicos no curto prazo, que atualmente não repõem a depreciação do estoque de capital público.