

EMENDA CONSTITUCIONAL 95 E PRÁTICAS FISCAIS NO PERU: UMA ANÁLISE COMPARATIVA

THAIS DOS SANTOS SOBRINHO
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)
thaisds.sobrinho@gmail.com

EMMANUEL SOUSA DE ABREU
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)
emmanuelabreu@gmail.com

LUIZ MEDEIROS DE ARAUJO NETO
CENTRO UNIVERSITÁRIO EURO-AMERICANO (UNIEURO)
medeiros2002@hotmail.com

ANDRE LUIZ MARQUES SERRANO
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)
andrelms@unb.br

EMENDA CONSTITUCIONAL 95 E PRÁTICAS FISCAIS NO PERU: UMA ANÁLISE COMPARATIVA

RESUMO

O Brasil, através da Emenda Constitucional 95, editada e promulgada no ano de 2016, instituiu um novo regime fiscal aplicado à União. Esse novo normativo visa, em longo prazo, fazer com que o resultado primário do governo central volte a ser superavitário, e para isso, as despesas primárias devem ser congeladas. Essa metodologia já foi utilizada em diversos países no mundo, incluindo países dos mais variados perfis de desenvolvimento econômico. Um exemplo é o Peru, que assim como o Brasil, esteve em uma forte crise fiscal, é um país em desenvolvimento, Latino-americano, e estabilizou a economia por meio de um limitador de despesas primárias. Nesse sentido, essa pesquisa, a partir de análise comparativa entre Brasil e Peru, verifica as variáveis relativas à regimes fiscais tidas como relevantes pelo Fundo Monetário Internacional, aplicadas nesses dois países. Mais especificamente, verifica a similaridade do novo regime brasileiro com a experiência peruana, que é um dos países conhecido por ter adotado um modelo semelhante com sucesso. O resultado da análise indica que há diversas similaridades entre os modelos de ajustes brasileiro e peruano, sendo o método brasileiro mais rígido do ponto de vista formal.

Palavras-chave: Regimes Fiscais; Emenda Constitucional 95; Finanças Públicas.

1. INTRODUÇÃO

Muitos países enfrentaram grandes problemas em suas finanças públicas, indicando insustentáveis e crescentes déficits, principalmente em nível primários. Depois de quase uma década de crescimento econômico, o Brasil tem enfrentado desde 2011 um desaquecimento da economia, com o PIB crescendo menos, alta dos índices de inflação, e déficits crescentes no resultado primário.

Como forma de ajustar as contas, o governo decidiu então pela implementação de um novo regime fiscal, o qual se materializou em 15 de dezembro de 2016 com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 95. Tal emenda impacta diretamente os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, e tem como meta a extinção do déficit primário.

O tema das regras fiscais tem atraído atenção significativa na última década, já que diversos países adotaram regras fiscais na tentativa de eliminar déficits, todos tentando garantir a sustentabilidade de seus orçamentos em longo prazo.

A discussão em torno do tema se situa basicamente entre o estudo de duas vertentes de pensamentos econômicos, a linha de pensamento da Escola Keynesiana e a da Clássica. Os Clássicos pressupõe que não são necessários impulsos políticos para aumentar a produção e o emprego, dado que estes representariam resultados de mercado eficientes (MARNEFFE, 2010). Para eles a demanda existe para atender ao nível de oferta, eles pressupõem que os preços e os salários são flexíveis, a fim de compensar as diferenças entre a oferta e a demanda, o que significa o pleno emprego dos fatores de produção. Já a teoria Keynesiana defende a teoria da “Demanda efetiva”, no qual a demanda determinaria a quantidade a ser produzida, bem como a quantidade de fatores de produção a ser utilizada nessa mesma produção.

O Orçamento cíclico pode apresentar a fase de expansão, depressão, a crise e a recuperação (WILGES, 2006). Este visa a utilização dos meios orçamentários como forma de manutenção do equilíbrio durante as fases cíclicas. Keynes sugeriu a interferência do Governo na Economia, de modo bastante específica em certas ocasiões do ciclo, quando houvesse funcionamento inadequado das relações entre os agentes econômicos. Assim, a adoção de uma forma de estabilização anticíclica, essa interferência seria voltada a impedir ou minimizar os efeitos do ciclo econômico.

Uma política anticíclica pode ser acionada através dos vários instrumentos de intervenção no Estado. Quando esta política está relacionada ao campo fiscal, elas são relacionadas com a redução seletiva da carga tributária, ou também através de uma expansão de gastos públicos, de preferência com investimentos. Para Keynes, durante a recessão, a elevação da poupança só não agrava a recessão se o mecanismo da taxa de juros, complementado por outros mecanismos, também gerar igual aumento de investimento ou igual aumento de superávit comercial com o resto do mundo, ou igual ampliação do déficit do setor público. (SILVA; CRUZ; CONTADOR; ALMEIDA, 1996).

O equilíbrio cíclico pode ser usado para avaliar o aspecto keynesiano da estabilização anticíclica de curto prazo, mas um orçamento equilibrado deve ser alcançado a longo prazo, e uma política anticíclica é prescrita no curto prazo (MARNEFFE, 2010). Por isso essas deveriam ser temporárias, apenas em épocas em que o país estivesse gerando déficits durante uma crise econômica.

O Novo regime Fiscal possui uma visão de ajuste para um período de longo prazo, por isso é fortemente criticada quanto à sua possível efetividade. Em épocas que ajustes se torna necessários, as decisões são tomadas para resultados imediatos, tentando assim causar menos danos à economia.

No Brasil o marco para as políticas públicas de ajuste fiscal foi a promulgação da Lei Complementar nº 101, conhecida como a “Lei de Responsabilidade Fiscal” (LRF). Esta instituída em 2000 tem como objetivo de evitar que os gestores gastassem mais do que o órgão é capaz de arrecadar. A LRF funciona como uma balança para equilibrar as receitas e as despesas, é um mecanismo para evitar que o país apresente um resultando como endividamento.

A vigência desta lei ajudou a criar a cultura de ajuste fiscal na administração pública. A Lei de Responsabilidade Fiscal é o cerne de uma nova cultura da gestão pública brasileira. Do ponto de vista comportamental, ao impor limitações aos administradores públicos, estabelecendo regras claras para o planejamento, responsabilidade dos atos praticados e transparência (RIBEIRO, 2002). Como exemplo, a limitação de empenhos têm sido fundamental para manter a saúde financeira dos entes públicos.

Uma regra fiscal é um instituto orçamentário que impõe uma restrição duradoura à política fiscal através de limites numéricos sobre agregados orçamentais. Por isso não podem ser alteradas com frequência, muitas vezes também apresenta exceções ao limitar um orçamento. Já o gênero institutos orçamentários podem ser entendidos como todas as regras e regulações que determinam como os orçamentos são formulados, aprovados e implementados (ALESINA et al., 1996b).

A crise da América Latina atingiu fortemente os países que tentavam se desenvolver a partir da década de 60, sendo atingidos em meados da década de 80 (PEREIRA, 1993). Países como o Brasil e o Peru, hoje considerados países em desenvolvimento, sofreram com fortes crises nesta época, e conseguiram se reerguer, buscando hoje uma forma de voltar a crescer.

O Peru, assim como o Brasil, é um país com algum destaque na economia global, e nos últimos anos tem chamado atenção dos investidores externos. Ele é um *player* importante no mercado de minério e adotou uma política de ajuste fiscal com semelhanças ao presente

regime adotado no Brasil. Após vivenciar uma crise política e fiscal, a economia peruana sofreu com altas taxas de câmbio, vendo sua moeda perder valor e seus produtos caírem de preço da noite para o dia. O ajuste foi inevitável, com a limitação das despesas, o ajuste peruano vigente desde os anos 2000 estabilizou o resultado primário.

2. REGIME FISCAL NO PERU

A América Latina passou por uma forte crise nos anos 80, a qual afetou de forma heterogênea os países (PEREIRA, 1993). Como consequência dessa enorme crise econômica, os países latino-americanos continuam em sistemáticos episódios de instabilidade, principalmente em nível fiscal (PEREIRA, 1993).

Os países têm uma combinação única de fatores que influenciam o seu desenvolvimento econômico, e as políticas econômicas têm como meta alcançá-los. Os países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos visam adotar políticas econômicas que aumente a renda per capita da população, porém, mesmo após décadas de políticas econômicas que visam o desenvolvimento, alguns países permanecem na pobreza.

Uma política econômica adotada largamente na América Latina foi a Substituição de importações (SI). Essa política, através do encarecimento das importações, forçou então que as indústrias locais se desenvolvessem, e que em um momento inicial, proporcionou um considerável período de crescimento (FILHO, 1994). Em meio ao desenvolvimento dessa políticas, a dívida externa pública se comportou de forma crescente, o que culminou em uma enorme crise fiscal do Estado, e a evaporação do crédito público (PEREIRA, 1993).

O Peru, como a maioria dos países da região não esteve imune à crise da dívida que assolou a América Latina na década de 1980. A indústria nacional conviveu com um contexto econômico bastante desfavorável, pois o elevado déficit público foi causa de uma restrição creditícia expressiva.

Do ponto de vista político, o Peru sofreu diversas alterações da política econômica estatal, fruto dos vários tipos de governos instaurados na época de crise. Através de governos civis e militares, nos anos de 1950 a 1980, as tentativas de instauração de modelos de desenvolvimentos descontínuos, o Primário-exportador, e a Industrialização através de Substituição de Importações, ambos não obtiveram sucesso. E ainda até a volta à democracia, em 1980, em meio a um sistema ambíguo de democracia e ditadura, era latente a falta de um Estado de Direito até o final dos anos noventa (PINTO, 2003).

Na década de 1950 o Peru experimentou uma abertura da economia para o ingresso de capital estrangeiro, porém, o crescimento econômico foi sustentado a partir das exportações primárias. E assim como os outros países latino-americanos, ao fim da SI, o que havia era setor industrial muito deficiente de insumos e tecnologia (PINTO, 2003).

Nos anos de 1981 e 1982 o Peru sofreu demasiadamente com as elevadas taxas de juros internacionais. O que levou o país a enfrentar uma forte pressão inflacionária em 1983, e que culminou com uma vultuosa desvalorização o cambial na tentativa de aumentar a competitividade das exportações, o que se estendeu até 1985. O câmbio depreciado favoreceu as exportações, mas ao mesmo tempo, alimentou a inflação, que para ser contida fez o Governo fazer uso de programas de estabilização de preços, nos quais a taxa de câmbio valorizada servia de âncora para estabilizar preços (BARROS e HITNER, 2010). A década de 1980 foi vivido claramente um *trade-off* entre estabilização dos preços e melhora da balança comercial.

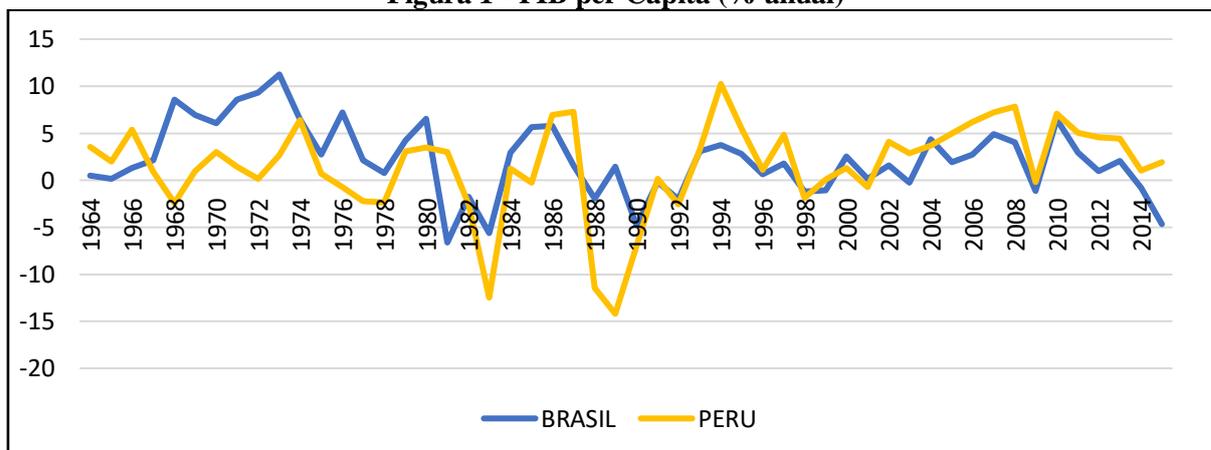
A política posta em prática nos anos 1990 com a abertura e equilíbrio econômico foi marcado pelo aprofundamento dos problemas estruturais: dependência externa e desigualdade social, que resultaram num crescimento combinado com insatisfação política. Em paralelo, os

países latino-americanos estabeleceram políticas multilaterais, pautado pelos esforços de incentivo ao comércio internacional estabelecidos na Organização Mundial de Livre Comércio (OMC 24) sucessora do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) (BARROS, HITNER, 2010). Nessa década o Peru passou por uma reforma econômica de austeridade fiscal e monetária, assim como de liberalização do seu mercado e de absorção de fluxos financeiros, os quais foram utilizados para equilibrar as contas externas e controlar a inflação.

O Peru tem intrigado os analistas pela existência de um alto crescimento econômico, e segundo dados da CEPAL sobre o PIB, juntamente com o Chile, o Peru vem conseguindo crescer acima da média da região, com certa estabilidade, desde 2002 (BARROS, HITNER, 2010). A abertura do país trouxe uma quantidade muito expressiva de investimentos externos diretos, especialmente para a mineração, cujo destino é a exportação. Hoje o país é o segundo produtor mundial de prata, terceiro de zinco, cobre e estanho, quarto de chumbo e molibdênio e quinto de ouro.

Acredita-se que esse resultado seja fruto de reformas aplicadas na década anterior e de uma conjuntura favorável, principalmente no que se refere ao preço dos minerais. Quando o país liberou sua economia como parte do programa de ajuste estrutural do Banco Mundial, se abrindo para novos mercados e se beneficiando dos preços recordes da exportação de minerais (BARROS, HITNER, 2010). Abaixo, na Figura 1, é possível visualizar o comportamento da renda peruana e brasileira ao longo do tempo.

Figura 1 - PIB per Capita (% anual)



Fonte: Banco Mundial (2017)

O gráfico mostra a comparação da taxa de crescimento anual do PIB per capita com base na moeda local constante. Nota-se que o Brasil e o Peru se comportam de forma parecida ao longo dos anos.

3. REGIMES FISCAIS NO BRASIL

O marco das políticas públicas de ajuste fiscal no Brasil foi a promulgação da LRF nos anos 2000, resultado de uma década de aprendizado com a estabilização monetária brasileira. Após dezesseis anos um novo ponto de inflexão, a aprovação e inclusão na Constituição Federal, sob a denominação de Emenda Constitucional 95, o “Novo Regime Fiscal”. As novas regras apresentadas pela EC 95, em especial a fixação de limites para a despesa primária, não afastam aquelas já existentes pela LRF, e portanto, devem ser observadas em conjunto

(BRASIL, 2016). O grande objetivo da EC é buscar um equilíbrio do resultado primário, por meio de limitação de despesas primárias, as quais estavam crescendo desordenadamente.

3.1. Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi fruto de estudos e práticas observadas no Brasil e no mundo. A palavra responsabilidade dá regramento a execução orçamentária, o que significa que antes da lei o planejamento era muito escasso e cheio de problemas, hoje ela dá normatividade a essa execução orçamentária.

Quanto ao alcance, a LRF abrange os três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, Ministério público e os órgãos da Administração pública. Ela impõe o controle dos gastos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, condicionado à capacidade de arrecadação de tributos desses entes políticos. E é justificada pelo costume, na política brasileira, de gestores promoverem obras de grande porte no final de seus mandatos, deixando a conta para seus sucessores. O sentido é o de que os gestores não gastem mais do que o arrecadado.

Os princípios da LRF são o planejamento, responsabilidade, transparência, controle e equilíbrio das contas públicas. Tendo como base tais aspectos as contas públicas se comprometeram com o equilíbrio financeiro, conforme primeiro parágrafo do artigo primeiro da LRF.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (BRASIL, 2000)

Seus princípios estão interligados e fazem com que a teoria se alinhe a prática, provocando responsabilidade, funcionando como uma conduta para o governo e seus gestores. Assim, criação, expansão de programas, ou a redução de tributos, deve ser compensada por aumento em outras receitas, redução de despesas obrigatórias, ou ambos.

A história econômica brasileira foi marcada por excessiva instabilidade monetária, e foi neste ambiente que a LRF surgiu, com foco em prevenir o desequilíbrio fiscal. Contudo, ela também promove a transparência dos gastos públicos e conscientiza o cidadão do seu papel. A LRF assegura ampla divulgação de planos, relatórios de prestação de contas, pareceres, orçamentos, se tornando um mecanismo de controle social.

3.2. Emenda Constitucional 95/2016

No ano de 2016 foi aprovado a Ementa 95 de 2016 que instituiu o “Novo Regime Fiscal”. Este tem como objetivo a fixação dos limites individualizados para as despesas primárias que serão realizadas pelos Poderes e órgão da União.

O NRF não é válido para Estados e Municípios, e seu limite é para as despesas primárias do Orçamento Fiscal (OF), e do Orçamento da Seguridade Social (OSS). Logo ele não abrange o Orçamento de Investimento e seu foco são os poderes e órgãos autônomos.

Tabela 1 - Tabela dos Órgãos com Limites Individualizados

| PODER | ÓRGÃO COM LIMITES INDIVIDUALIZADOS |
|-------|------------------------------------|
|-------|------------------------------------|

| | |
|------------------------------------|--|
| Executivo | Todo |
| Judiciário | Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Conselho Nacional de Justiça, Justiça do Trabalho, Justiça Federal, Justiça Militar da União, Justiça Eleitoral e Justiça do Distrito Federal e Territórios. |
| Legislativo | Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União. |
| Ministério Público da União | Ministério Público da União e Conselho Nacional do Ministério Público. |
| Defensoria Pública da União | Toda |

Fonte: BRASIL (2016). Elaboração própria.

A proposta limita os gastos públicos pelos próximos 20 anos, começando no ano de 2017, com possibilidade de revisão a partir do décimo ano de vigência. A metodologia vai funcionar de forma diferente no primeiro ano e seguirá de forma uniforme nos anos seguintes. Logo com base no artigo 107 da EC em seu parágrafo 1º, incisos I e II, o teto para 2017 será definido através da soma das despesas pagas no ano de 2016 mais os restos a pagar pagos em 2016 multiplicados por 7,2%, a inflação prevista para o ano, o que resultará um montante “X”. Nos anos seguintes esse montante “X” servirá de base para os gastos, porém este valor sempre será multiplicado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA do ano anterior.

Tabela 2 - Cálculo das Despesas Primárias

Cálculo 2017:

$$\text{(Desp. Empenhadas Pagas de 2016 + Restos a Pagar Pagos de 2016)} * 7,2\% = X_{2017}$$

Cálculo de 2018:

$$(X_{2017} * \text{IPCA de 2017}) = X_{2018}$$

Fonte: BRASIL(2016). Elaboração própria.

A partir do décimo ano do regime, o Presidente da Republica pode rever a metodologia uma vez a cada mandato presidencial por meio de lei complementar. Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos (BRASIL, 2016):

- (i) transferências constitucionais;
- (ii) os créditos extraordinários;
- (iii) despesas não recorrentes da justiça eleitoral; e
- (iv) despesas com o aumento da participação acionária de empresas estatais independentes.

Os poderes Legislativos, Judiciário, o MPU e o DPU tem autonomia para criar suas propostas orçamentárias. Essas propostas deverão respeitar os limites individuais, não podendo sobrepujar o limite do ano anterior. A mensagem presidencial deve respeitar os limites na elaboração da LOA. E na execução os limites orçamentários financeiros devem respeitar os limites individuais.

A emenda trouxe mais rigor orçamentário, ela imputa a responsabilidade nos casos de descumprimento para no órgão e no poder a qual o órgão pertence. Conforme parágrafos 7º e 8º do artigo 107 da EC (2016), há o caso da compensação do limite, na qual o poder Executivo pode em 2017, 2018 e 2019 auxiliar os demais poderes com até 0,25% do seu

limite. Logo, caso algum poder ultrapasse o seu teto nesses anos, o poder Executivo pode repassar um pouco da sua economia para os outros poderes.

A restrição geral é que se um órgão ultrapassar os limites, todo mundo será punido, e será proibida a revisão geral anual prevista no inciso X do artigo 37 da Constituição Federal. Há ainda uma restrição específica para o Executivo que é apresentada no artigo 109 da EC, quando este ultrapassar o limite terá a vedação para criação ou expansão de programas e linhas de financiamento e renúncia de receita. As restrições contagiantes do âmbito do poder, onde fica proibido qualquer reajuste se ultrapassar ou já tiver ultrapassado o limite individual, alteração de estrutura com impacto orçamentário e concessão de benefícios ou auxílios. Os únicos reajustes permitidos serão os por determinação judicial, ou legal anterior a emenda.

Também há restrições vinculadas ao órgão autônomo, caso ele ultrapasse o limite não poderá criar cargos, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título. Ressalvadas as reposições de cargo de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesas e aquelas decorrentes de vacância de cargos efetivos ou vitalícios. A realização de concursos públicos exceto para as reposições de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios. Criação de despesas obrigatórias e adoção da medida que implique reajuste de despesas obrigatórias acima da variação da inflação e preservação do poder aquisitivo referido no inciso IV do caput do art. 7º da CF.

O NRF possui casos especiais, que são as despesas com saúde, com educação e as emendas individuais. Com base nos artigos 110 e 111 da EC (2016) o cálculo para cada uma dessas despesas já está prevista na constituição, assim os gastos no caso da saúde que são 15% da receita corrente líquida (RCL), no ano de 2017 será os 15% da RCL e a partir do segundo ano, no caso 2018, será o valor do ano de 2017 corrigida pelo IPCA de 2017. O cálculo para educação são 18% dos impostos arrecadados tirado as suas deduções para o ano de 2017, para o segundo ano em diante, será o valor do ano de 2017 corrigido pelo IPCA. Tanto na Saúde como na educação serão usados os valores da própria lei orçamentária de 2017. O cálculo para as emendas individuais será 1,2% da RCL de 2016 para o ano de 2017 e para o ano de 2018 será o valor do teto de 2017 corrigido pelo IPCA do ano de 2017.

A regra da EC, que trata do congelamento das despesas primárias em termos reais, faz que as mesmas passem a representar fatias decrescentes do PIB, caso haja crescimento da economia. Assim a Ementa 95/2016 não é uma proposta de corte, mas sim um novo ajuste com limites.

4. METODOLOGIA

A presente pesquisa trata-se de uma pesquisa documental, com objetivo descritivo e abordagem qualitativa. Para isso, foi utilizado método de análise comparativa, o qual consistia em comparar variáveis ditas relevantes pelo Fundo Monetário Internacional – FMI.

Quanto a base de dados, trata-se de arquivo extraído do próprio site do FMI, a qual fornece informações específicas de 89 países sobre as suas respectivas regras fiscais, desde 1985 até o final de fevereiro de 2015.

Conforme FMI (2017), o conjunto de dados abrange quatro tipos de regras que são aplicadas ao governo central ou geral, ou ao setor público, são elas:

- (i) regras de saldo orçamentário;
- (ii) regras de dívida;
- (iii) regras de despesas; e
- (iv) regras de receita.

O foco desta pesquisa será nas regras de despesa, que consiste no método que a nova EC 95 é apresentada, mais especificamente as despesas primárias. Abaixo, na Tabela 3, estão

listados todos os países que assim como o Brasil possuem um modelo de controle fiscal através da limitação de despesa pública primárias.

Tabela 3 - Países que utilizam controle das despesas primárias

| | |
|----------------|------------|
| Austrália | Japão |
| Bélgica | Luxemburgo |
| Canadá | México |
| Dinamarca | Mongólia |
| Colômbia | Namíbia |
| Espanha | Peru |
| Estados Unidos | Polônia |
| Finlândia | Rússia |
| França | Singapura |
| Islândia | Suécia |
| Israel | |

Fonte: FMI (2015). Elaboração própria.

O motivo para adoção desse modelo vai desde o reinício em excesso de dívidas resultantes de crises bancárias como a crise da dívida que afetou principalmente os países da América Latina. Países com economias avançadas foram os primeiros a adotar, mas cerca de uma década mais tarde as regras foram adotadas também em várias economias emergentes.

O Peru assim como o Brasil é um país emergente que vivenciou uma forte crise fiscal, está em desenvolvimento, e convive com problemas sociais e econômicos bem próximos aos brasileiros. Assim, como o Peru adotou esse regime com sucesso, a comparação entre os regimes fiscais dos dois países sul-americanos torna-se relevante.

A pesquisa traz a comparação entre as principais características dos regimes. Para se alcançar os resultados busca-se as respostas para os pontos considerados relevantes pelo FMI. Base Jurídica Legal; Existência de obrigação formal de seguir o limite; Regras dadas por corpo independente; Corpo independente monitorando o seguimento das regras e Cláusulas de escape bem especificadas.

Essas questões serão respondidas para comparação dos modelos e um ponto a ser levado em consideração é de que os dados em geral não explicam explicitamente o grau de conformidade com as regras, mas apenas a configuração institucional formal.

5. ANÁLISE DE RESULTADOS

Na Tabela 4 os itens são comparados pelas principais característica de seus modelos de ajustes fiscais. São abordados itens como a base jurídica, a aplicação, a cobertura, as cláusulas de escape e as provisões para ajustes cíclicos dos dois países.

O Foco é na configuração institucional formal e não em que grau as regras foram aderidas na prática. Na primeira coluna é apresentado o país e o ano em que se iniciou o

regime fiscal, em seguida, são apresentadas as variáveis relevantes aos regimes fiscais comparados, as quais serão respondidos “Sim”, para quando o país atende a especificação da pergunta e “Não” quando o regime do país não atende.

Tabela 4 - Comparação dos Regimes Fiscais

| País | Base Legal | Existe uma obrigação formal de seguir o limite? | Regras são dadas por Corpo Independente? | Corpo Independente monitora se país está seguindo as regras? | Cláusulas de Escape bem especificadas? |
|---------------|-------------------|--|---|---|---|
| Brasil | Constituição | Sim | Não | Sim | Sim |
| 2017 | | | | | |
| Peru | Estatuto | Não | Não | Não | Sim |
| 2000 | | | | | |

Fonte: FMI (2015). Elaboração própria.

5.1. Base Legal

A Base Legal significa que as alegações proferidas possuem um embasamento jurídico, estão previstas em textos da lei, sendo referidas sobre temas. A Base jurídica para os ajustes fiscais possui as seguintes formas:

- (i) Compromisso político;
- (ii) Acordo de coalizão;
- (iii) Estatutário;
- (iv) Tratado Internacional; e
- (v) Constitucional.

Podendo o país aplicar múltiplas bases de regulamentação (por exemplo, no caso de regras nacionais e supranacionais).

É esperado que os governos federais, que possuem como base a constituição, sejam mais propensos a adotar regras fiscais do que governos unitários porque fortalecem sua posição de barganha em relação aos estados federados ou províncias. (ELBADAWI; HEBBEL; SOTO, 2011)

O Brasil teve como base legal do seu ajuste a Constituição, alteração via EC 95, resultando em mudanças pontuais do texto constitucional que é prevista por esta em seu artigo Art.59, inciso I. Já a Base Legal do Peru é o Estatuto. Ele possui força de lei e serve para regulamentar, neste caso trata-se de uma norma especial, na qual existe um sistema de aprovação especial conjunta por parte do parlamento autônomo e o Estado.

5.2. Obrigação formal de seguir o limite

A Emenda Constitucional permite mudanças institucionais dentro dos trâmites legais e mantém a ordem legal, uma de suas vantagens é o fato de que a EC pode mudar apenas um parágrafo, tópico ou tema da Constituição, sem a necessidade de se convocar uma nova Constituinte conforme o artigo 60 da Constituição Federal. A emenda constitucional entra em vigor na data de sua publicação, já que é norma constitucional.

A EC 95 instituiu um novo conjunto de regras para o orçamento anual da União, atingindo os “Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União”.

O novo regime fiscal estabelecido pela EC 95 estabeleceu a fixação de um limite individualizado para as “Despesas Primárias” do Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública, nos seus gastos públicos pelos próximos 20 anos, já a partir de 2017, com a possibilidade de revisão do método de correção das despesas a partir do décimo ano. Seu cálculo utilizará o IPCA e os gastos públicos, tendo como base que a execução financeira (valores pagos) do exercício de 2016, não poderão crescer mais do que a inflação.

O modelo do Peru também possui limite de despesa, com teto de déficit para o setor público não financeiro. Conforme FMI, o Peru estabeleceu um limite máximo fixado em 2,0% do PIB para 2000 e 2003, 1,5% do PIB para 2001, 2002 e 2004-2008. O Limite das despesas atual do crescimento real foi de 2% (2000-2002), 3% (2003-2008) e 4% desde 2009. Em 2012, as despesas com manutenção de infraestrutura, despesas de bens e serviços de programas sociais foram abrangidos pelo esquema do orçamento com base no desempenho, já as despesas de equipamento destinado a ordem pública e segurança foram excluídos das despesas atuais. Eles utilizaram o aumento do IPC anual médio da Lima Metropolitana para calcular o crescimento real das despesas correntes. Posteriormente, em 2013 e 2014, apenas a regra do déficit fiscal manteve-se em vigor.

Podemos notar pelos termos percentuais que as despesas no Peru não cresceram muito com o passar dos anos. No início foi o maior crescimento em dois anos 2%, nos anos de 2003 a 2008, no caso em 6 anos apresentou crescimento de 3%, e de 2009 a 2015 apresentou 4% no crescimento das despesas. No Brasil há uma obrigação mais formal do que o Peru para seguir os limites, por ter força na Constituição Federal do país.

5.3. Regras são dadas por Corpo Independente

Tanto o Brasil como o Peru não apresentam regras por um corpo independente. “Quando se tem controles fiscais apertados que impõem restrições aos déficits, eles reduzem os déficits e assim reduzem a flexibilidade do orçamento” (ALESINA; BAYOUMI, 1996, p.8). Por mais que os regimes adotados em ambos os países possam tirar a flexibilidade do orçamento, cada um dos países possuem regras que podem ajudar durante a execução dos seus modelos de ajustes.

No caso do Peru a aplicação da regra do teto foi suspensa em 2001 e 2002, e em 2009 e 2010, a aplicação da regra do déficit também foi suspensa devido à implementação do plano de estímulo fiscal e um novo limite de 2% foi estabelecido. Em 2013, foi especificado que o saldo do setor público não financeiro (SPNF) não poderia mostrar um déficit.

O Brasil apresenta a possibilidade de revisão do método de correção das despesas a partir do décimo ano. Apresenta os casos especiais que são as despesas com diferenciação nos cálculos, como a despesas com saúde, educação e as emendas individuais.

5.4. Corpo independente

Alguns países criam ou elegem órgão para o monitoramento ou acompanhamento específico das regras do regime. Criam por exemplo conselhos de responsabilidade fiscal para supervisionar a aplicação da lei e monitorar a implementação das regras; sendo habilitado a impor sanções por descumprimento destas e divulgando publicamente quaisquer violações ao regime.

No caso do Brasil, a fiscalização é prevista na Constituição Federal em seus artigos 70 e 71.

“Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.” (BRASIL, 1988)

O controle externo é exercido com auxílio do Tribunal de Contas da União, conforme artigo 71 da Constituição Federal, e auxilia o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país.

A Controladoria-Geral da União (CGU) também é um órgão de fiscalização, porém ele está no âmbito do Poder Executivo Federal e foi o órgão do Governo Federal responsável por assistir direta e imediatamente o Presidente da República.

O Peru não apresenta um Corpo independente para monitorar se o país está seguindo ou não as regras do regime. Porém cada país possui a sua forma de sanção, no caso do Brasil a EC 95/2016 estabelece vedações ao órgão que descumprir o limite de gastos. (BRASIL, 2016)

“Art. 109 No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações:

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;

VII - criação de despesa obrigatória; e

VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal.” (BRASIL, 2016).

Sendo assim a punição no caso de descumprimento do limite individual estabelecido, será aplicado ao conjunto de órgãos do Poder, as seguintes vedações: aumento, reajuste ou adequação de remuneração, no exercício subsequente, exceto aqueles já autorizados por lei anterior à edição da EC; criação de cargo que implique aumento de despesa; reestruturação de carreiras; realização de concurso público; majoração de auxílios e de benefícios a servidores.

5.5. Cláusulas de Escape bem especificadas

A Cláusula de Escape é a disposição de um contrato que permite o cancelamento ou a suspensão da totalidade ou parte da regra, se ocorrerem determinados eventos. E segundo o FMI, o Peru apresenta cláusula de escape bem específica que é da aplicação de qualquer das regras fiscais podendo ser suspensa por até três anos quando:

(i) o PIB real está em declínio, com o limite máximo do déficit aumentado para 2,5% do PIB, com uma redução anual mínima de 0,5% do PIB Até atingir o limite de déficit de 1 por cento; e

(ii) em outras emergências declaradas pelo Congresso a pedido do Executivo. O Executivo deve especificar no seu pedido os limites máximos a serem aplicados durante o período de exceção para as regras de déficit e despesa, com a redução anual mínima de 0,5% do PIB sobre o déficit que se aplica também neste.

O Brasil apresenta algumas ressalvas na EC 95, como quanto a revisão do texto da emenda, e quanto a “fase de adaptação”, onde nos três primeiros exercícios financeiros da vigência do Novo Regime Fiscal, 2017, 2018 e 2019, o Poder Executivo poderá absorver o excesso de despesas, em relação aos limites do Poder Judiciário e do Poder Legislativo, do Ministério Público da União (MPU), do seu Conselho Nacional, bem como da Defensoria Pública da União (DPU). Sendo assim o excesso de gastos dos Poderes Judiciário e Legislativo compensados pela redução, na mesma proporção, de gastos do Poder Executivo. Não podendo exceder 0,25% do limite de despesas do Poder Executivo.

A EC também permitiu a compensação entre os limites individualizados dos órgãos de um mesmo Poder. Onde um órgão por exemplo o Supremo Tribunal Federal, poderá ter seu limite ampliado, desde que haja uma redução, na mesma medida, no limite de um ou mais órgãos do Poder Judiciário. Porém esse permissivo depende de menção expressa na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do exercício.

6. CONCLUSÕES

Ao analisarmos as principais características das políticas de ajuste fiscal, conclui-se que elas podem ser através de aumentos de impostos ou cortes de gastos (ALESINA; BARBIERO; FAVERO, 2014). Assim, foi apresentada a EC 95, que tem o objetivo de controlar o ritmo em que as despesas aumentam, não se tratando, portanto, de uma proposta de “cortes” de despesas, e sim de limitação das despesas. E o prazo de duração do ajuste fiscal brasileiro, de vinte anos, é uma preocupação para os agentes econômicos. “O equilíbrio cíclico pode ser usado para avaliar o aspecto keynesiano da estabilização anticíclica de curto prazo. Por um lado, um orçamento equilibrado deve ser alcançado a longo prazo. Por outro lado, uma política anticíclica é prescrita no curto prazo.” (MARNEFFE, AARLE, WIELEN; VEREECK, 2010, p.7). Como é um ajuste de longo prazo, nos primeiros anos o país poderá encontrar dificuldades para ter resultados.

Tendo em vista todo o cenário econômico do Brasil, o presente trabalho tratou de uma pesquisa documental, qualitativa e descritiva com o objetivo de comparar o modelo de regimes fiscais do Brasil e Peru. Afinal, os dois são países adotam o modelo de limitação das despesas primárias como forma de equilíbrio das contas públicas. Também, o Peru trata-se de uma economia que chama muita atenção nos últimos anos, pois sofreu crises muito parecidas as brasileiras, e hoje apresenta bons resultados. Por fim, ambos se encontram em desenvolvimento econômico e são destaque na América Latina.

A respeito de normas fiscais foram comparados as formas de base legal de cada um dos países, a existência de uma obrigação formal de seguir o limite, se tinham regras apresentadas por corpo independente, se havia um corpo independente para monitora o país está e se possui uma cláusula de escape bem especificadas. Para as variáveis o Brasil e o Peru

só obtiveram similaridade a duas variáveis: “Regras são dadas por corpo independente” e se possui “Cláusulas de escape bem especificadas”, ficando evidente algum grau de similaridades do novo regime brasileiro com a experiência peruana.

O Peru conseguiu apresentar bons resultados com o seu modelo de ajuste, e hoje se destaca-se no mercado mundial, atraindo investimentos estrangeiros vultuosos. No caso do Brasil sabemos que os próximos anos serão bem complicados para o desempenho fiscal da União, devendo, por alguns anos, apresentar resultados negativos. Não podemos também generalizar a escolha da EC 95 como a única, e a melhor saída para o governo brasileiro, porém, é esperado que resulte positivamente na economia brasileira.

Como a EC é uma novidade para o ano de 2017, como sugestão para pesquisas futuras, é interessante a verificação da efetividade do método.

REFERÊNCIA BIBLIOGRAFIA

ALESINA, Alberto; BARBIERO, Omar; FAVERO, Carlo; GIAVAZZI, Francesco; PARADISI, Matteo. *Austerity in 2009-2013*. Economic Policy Journal. Versão: September 29, 2014.

ALESINA, Alberto; BAYOUMI, Tamim. *The Costs and Benefits of Fiscal Rules: Evidence From U.S. States*. NBER Working paper 5614. National Bureau of Economic Research, 1996.

BANCO MUNDIAL. **PIB per capita em percentual anual**. Reportado em 25 de junho de 2017. <https://www.google.com.br/publicdata/explore?ds=d5bncppjof8f9_&met_y=ny_gdp_mktp_cd&idim=country:PER:CHL:COL&hl=pt&dl=pt#!ctype=l&strail=false&bcs=d&nselm=h&met_y=ny_gdp_pcap_kd_zg&scale_y=lin&ind_y=false&rdim=region&idim=country:PER:BRA&ifdim=region&hl=pt&dl=pt&ind=false>

BARROS, Pedro S.; HITNER, Verena. **A Economia Política do Peru: da Ruptura Interrompida aos Dilemas Contemporâneos**. OIKOS, Rio de Janeiro, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Reportado em 04 jun 2017 de: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Reportado em 04 jun 2017 de: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>.

BRASIL. **Lei Complementar Nº101, de 4 maio de 2000**. Reportado em 04 jun 2017 de: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>.

BOVA, Elva; KINDA, Tidiane; MUTHOORA, Priscila; TOSCANI, Frederik. *Fiscal Rules at a Glance*. International Monetary Fund - IMF Working Paper, 2015.

COURI, Daniel V., BIJOS, Paulo R. S. **Breve análise sobre a PEC 241/2016 que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal**. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal. Acessado em 4 de junho de 2016.

<<http://fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/apresentacoes/2016/2016-08-24-apresentacao-pec-241-2016-ministro>>.

ELBADAWI, Ibrahim; HEBBEL, Klaus S.; SOTO, Raimundo. *Why do Countries have fiscal rules?*. Banco Central de Chile - Economia Chilena, 2015.

ESTADÃO jornal. **Governo Dilma registra déficit de R\$ 17,2 bi em 2014, pior resultado desde 1997.** São Paulo. Reportado em 15 de junho de 2017. <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-dilma-registra-deficit-de-r-17-2-bi-em-2014-pior-resultado-desde-1997,1626453>>

FILHO, Petrônio P. **O Ajustamento na América Latina: crítica ao modelo de Washington.** Lua Nova: Revista de Cultura e Política. Lua Nova no.32 São Paulo Apr, 1994.

FONSECA, Pedro C. D., SOUZA, Luiz E. **O Processo de Substituição de importações.** Revista de Economia Política, ISSN 0101-3157, vol.30, São Paulo, 2009.

GERHARDT, Tatiana E.; SILVEIRA, Denise T. **Métodos de Pesquisa.** EAD Séri Educação a distância. CIP-Brasil, 2009.

GREGGIANIN, Eugênio; MENDES, Graciano R.; COSENTINO, José F.; MOURA, Márcia R.; SOUZA, Mário G.; BIJOS, Paulo; VOLPE, Ricardo A.; CAMBRAIA, Tulio; FIGUEIREDO, Wagner P.; ARAÚJO, Wellington P. **Estudo Técnico nº 26 de 2016 - Novo Regime Fiscal - Emenda Constitucional 95/2016 Comentada.** Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados - CONOF/CD, 2016.

LINGUEE Dicionário. **Dicionário Linguee: Dicionário espanhol-português e buscador de traduções.** Reportado em 16 junho 2017. <<http://www.linguee.pt/espanhol-portugues/traducao/cl%C3%A1usula+de+escape.html>>

LLEDÓ, Victor; SUNGWOOK, Yoon; XIANGMING, Frang; MLAYE, Samba; KIM, Young. *Fiscal Rules at a Glance.* International Monetary Fund - IMF Working Paper, 2017.

MARNEFFE, Wim; AARLE, Bas V.; WIELEN, Wouter V. D.; VEREECK, Lode. *The Impact of Fiscal Rules on Public Finances: Theory and Empirical Evidence for the Euro Area.* CESifo Working Paper No. 3303, 2010.

MEYER, Camila T. **Os Fluxos de Investimento Estrangeiro direto no Peru e seus impactos na economia e no comércio exterior.** Universidade Gestão e TI, Brasília, 2011.

PEREIRA, Luiz C. B. **Uma Interpretação da America Latina: A Crise do Estado.** Novos Estudos CEBRAP 37, 1993.

PINTO, Hugo E. M. **A Evolução da Economia Peruana no Período 1950-2000: Meio Século de transformações e a Procura de Relações Internacionais.** Cadernos PROLAM/USP, 2003.

RIBEIRO, Carlos A. **Gestor Público e a Lei de Responsabilidade Fiscal.** Universidade de Santa Catarina, 2002.

SCHAECHTER, A.; KINDA, T.; BUDINA, N.; WEBER, A. *Fiscal Rules in Response to the Crisis: Toward the “Next-Generation” Rules*. A New Dataset. IMF Working Paper, 12-187, 2012.

SILVA, Adroaldo M.; CRUZ, Mário R.; CONTADOR, Cláudio R.; ALMEIDA, Paulo. **Os Economistas. John Maynard Keynes. Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. Editora Atlas S.A, 1996.

STREECK, Wolfgang. **As Crises do Capitalismo Democrático**. Traduzido por: Alexandre Morales. Novos Estudos – CEBRAP, 2012.

TESOURO NACIONAL. **Manual de Estatísticas Fiscais do Boletim Resultado do Tesouro Nacional**. Versão de Novembro de 2016.

WILGES, Ilmo José. **Finanças Públicas: Orçamento e Direito Financeiro para cursos e concursos**. Porto Alegre, RS: AGE, 2016.