

Planificación Fiscal: Perspectivas y Desafíos

Pedro Jucá Maciel

*Subsecretário de Planejamento Estratégico da Política Fiscal
Tesouro Nacional*

2º Semestre 2018

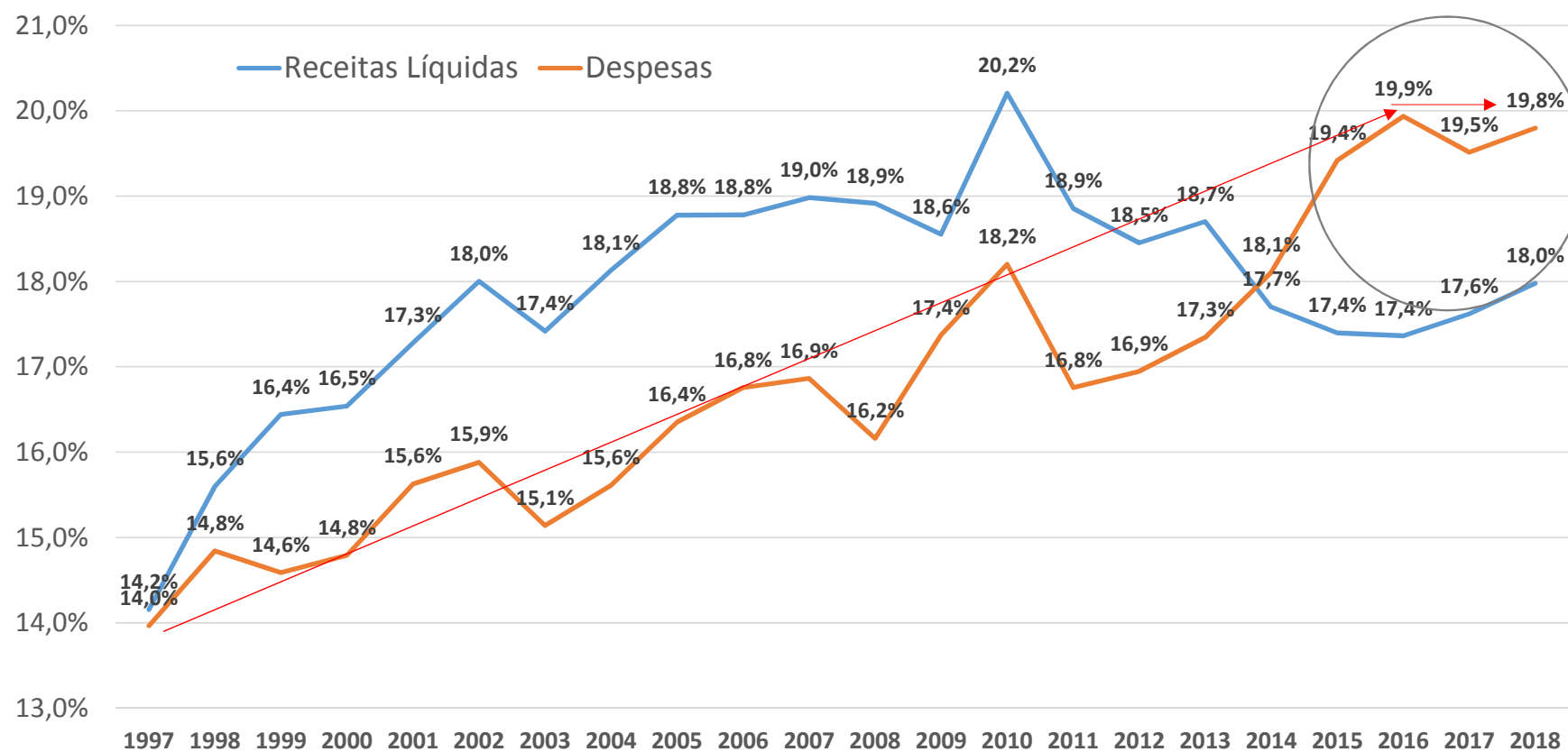
Sumário:

- 1 Diagnóstico do Problema Fiscal
- 2 Estratégias para Consolidação Fiscal
- 3 Experiências Internacionais Aplicadas ao Brasil
- 4 Mudanças Estruturais em curso
- 5 Perspectivas e Conclusões

1

Ausência de reformas estruturais levou ao crescimento insustentável das despesas públicas

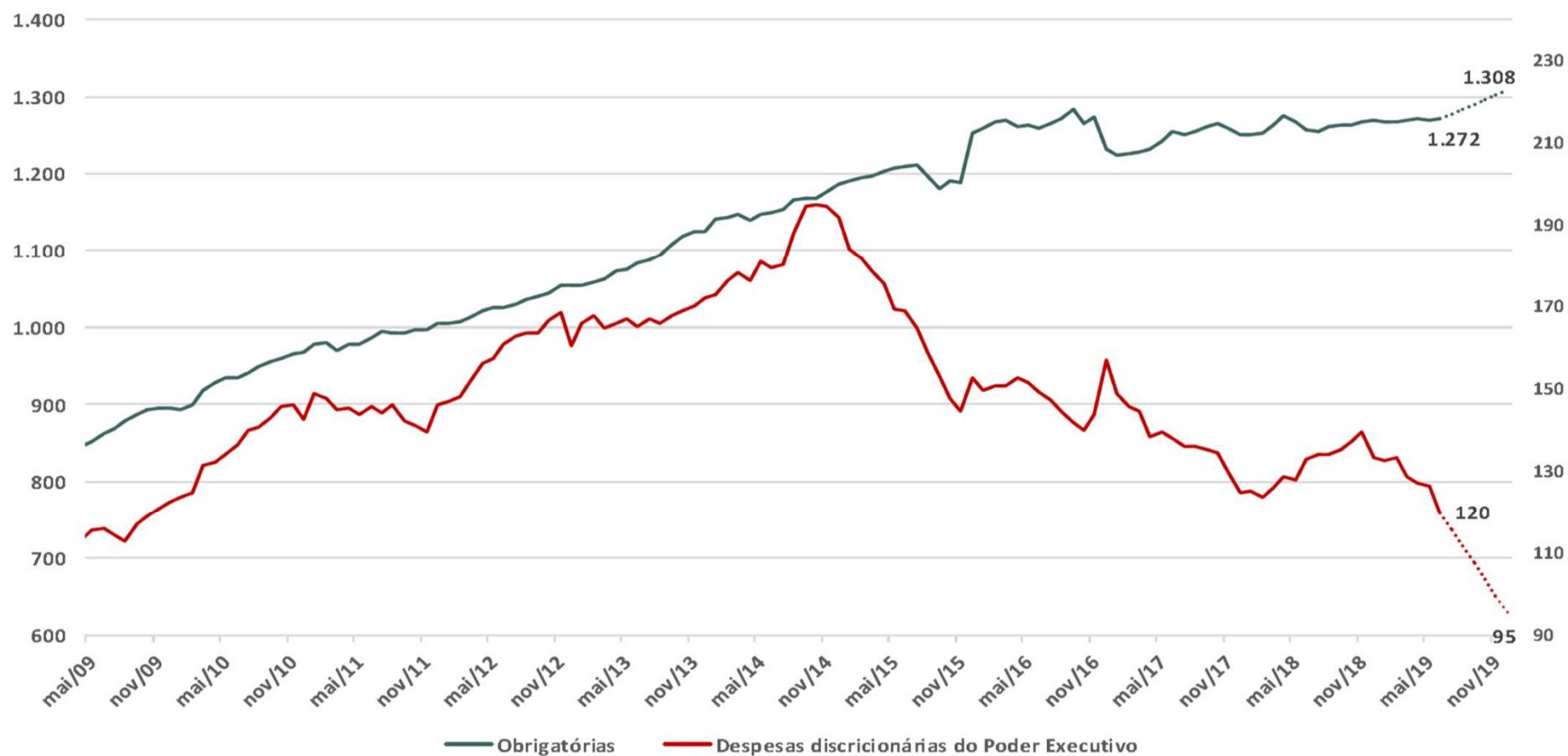
Ingressos e Despesas Primárias do Governo Central (em % PIB)



Os problemas fiscais brasileiros não são apenas conjunturais, mas estruturais

1 Ausência de reformas estruturais irá levar a um nível insustentável das despesas discricionárias

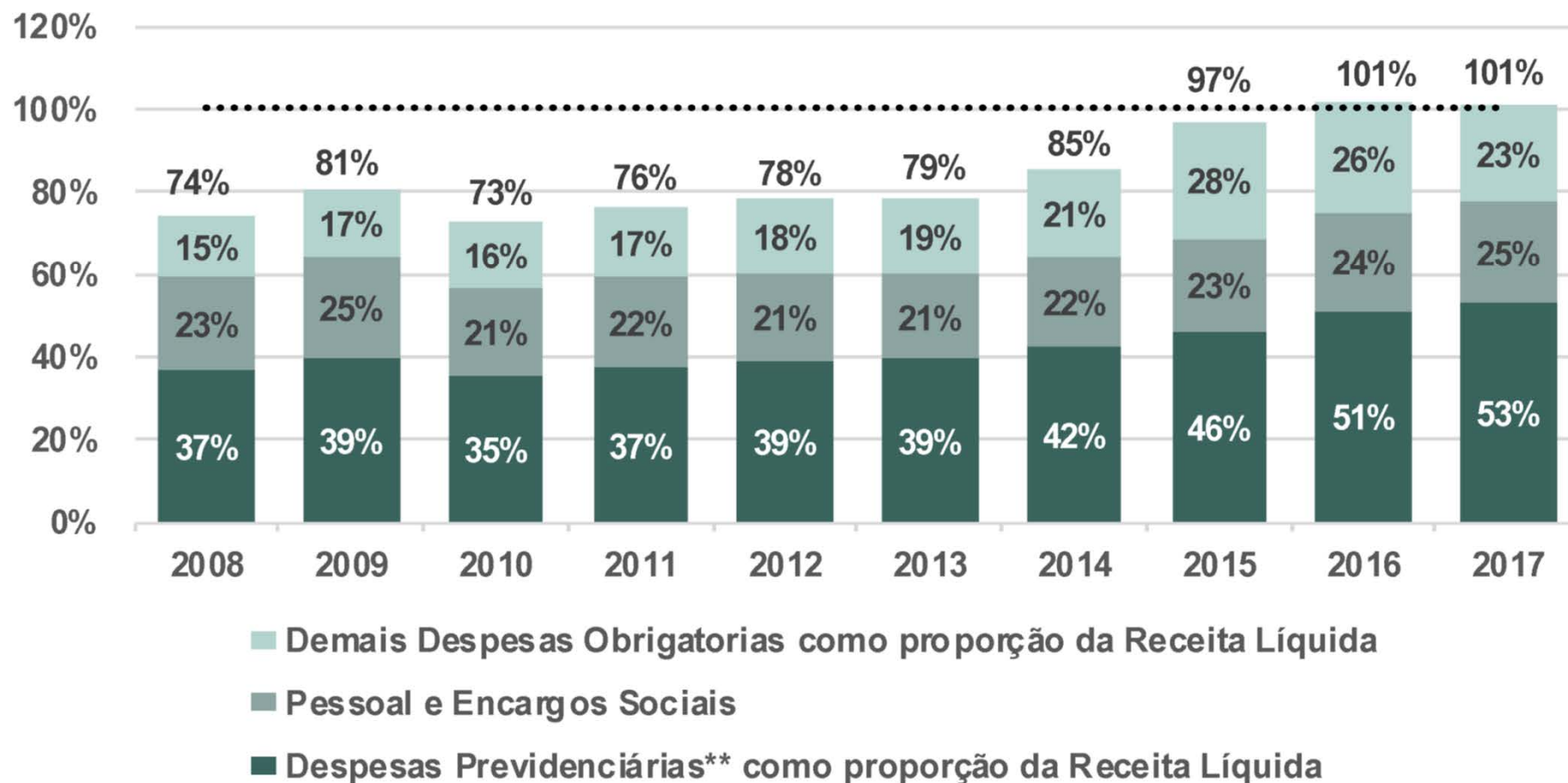
Despesas do Governo Central Acum. 12 meses (em R\$ bilhões de junho/2019)



Fonte: STN

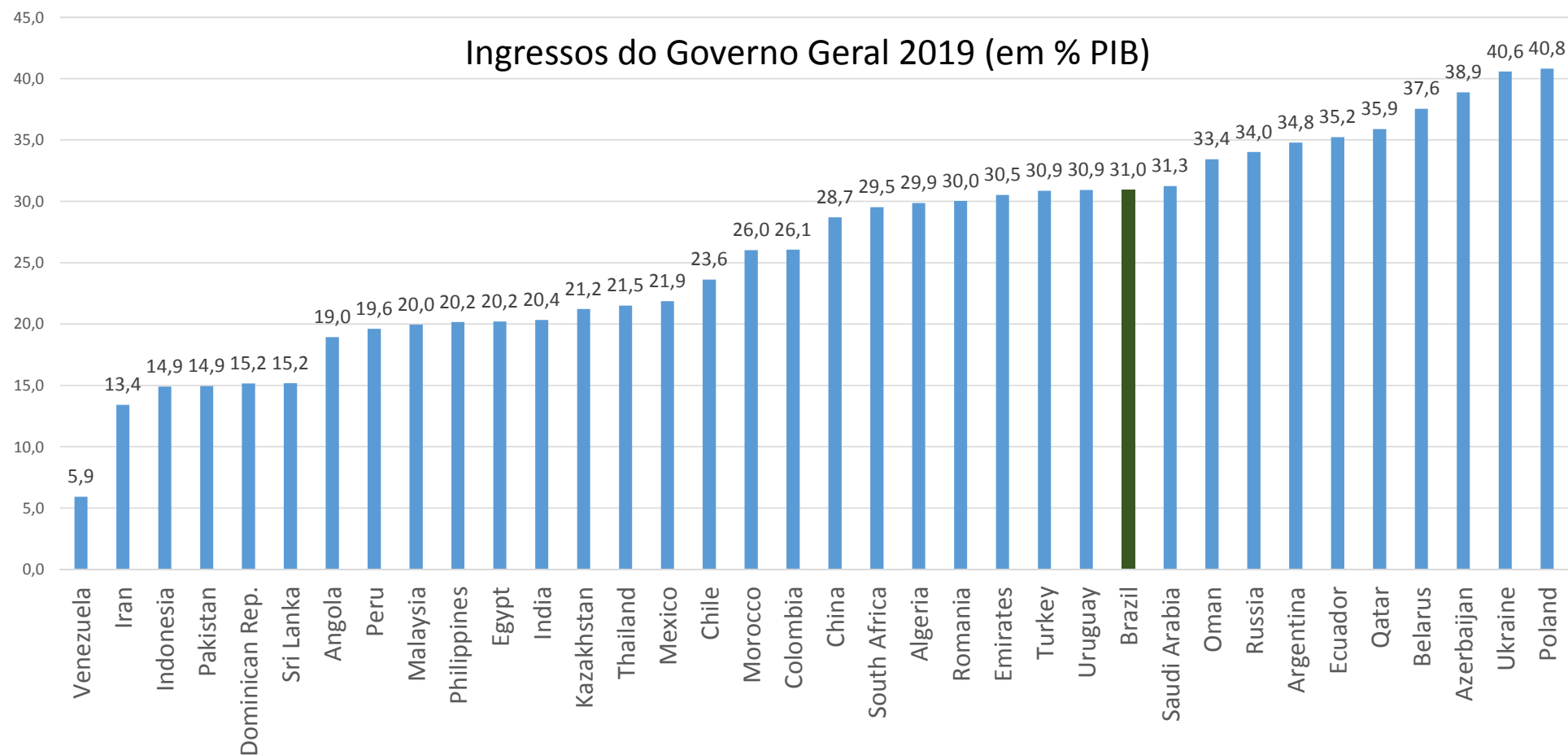
1 O tamanho do ajuste fiscal necessário requer um plano de médio prazo, dado o comprometimento de despesas obrigatórias

Despesas do Governo Central Obrigatórias (em % Receitas Líquidas)



Fonte: STN/MF

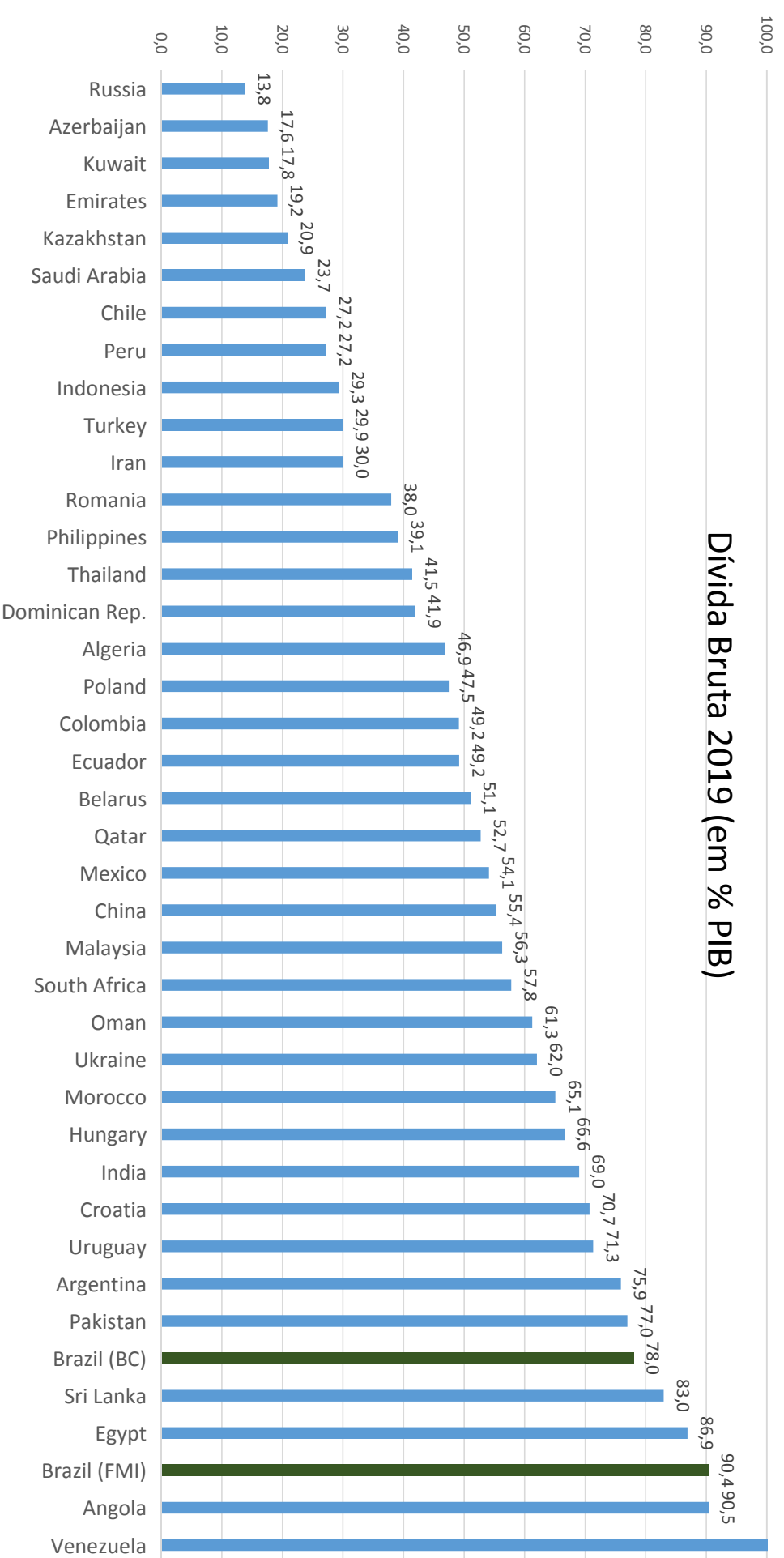
1 Não há muito espaço para o ajuste fiscal ser dado pelo aumento das receitas



Fonte: FMI

1

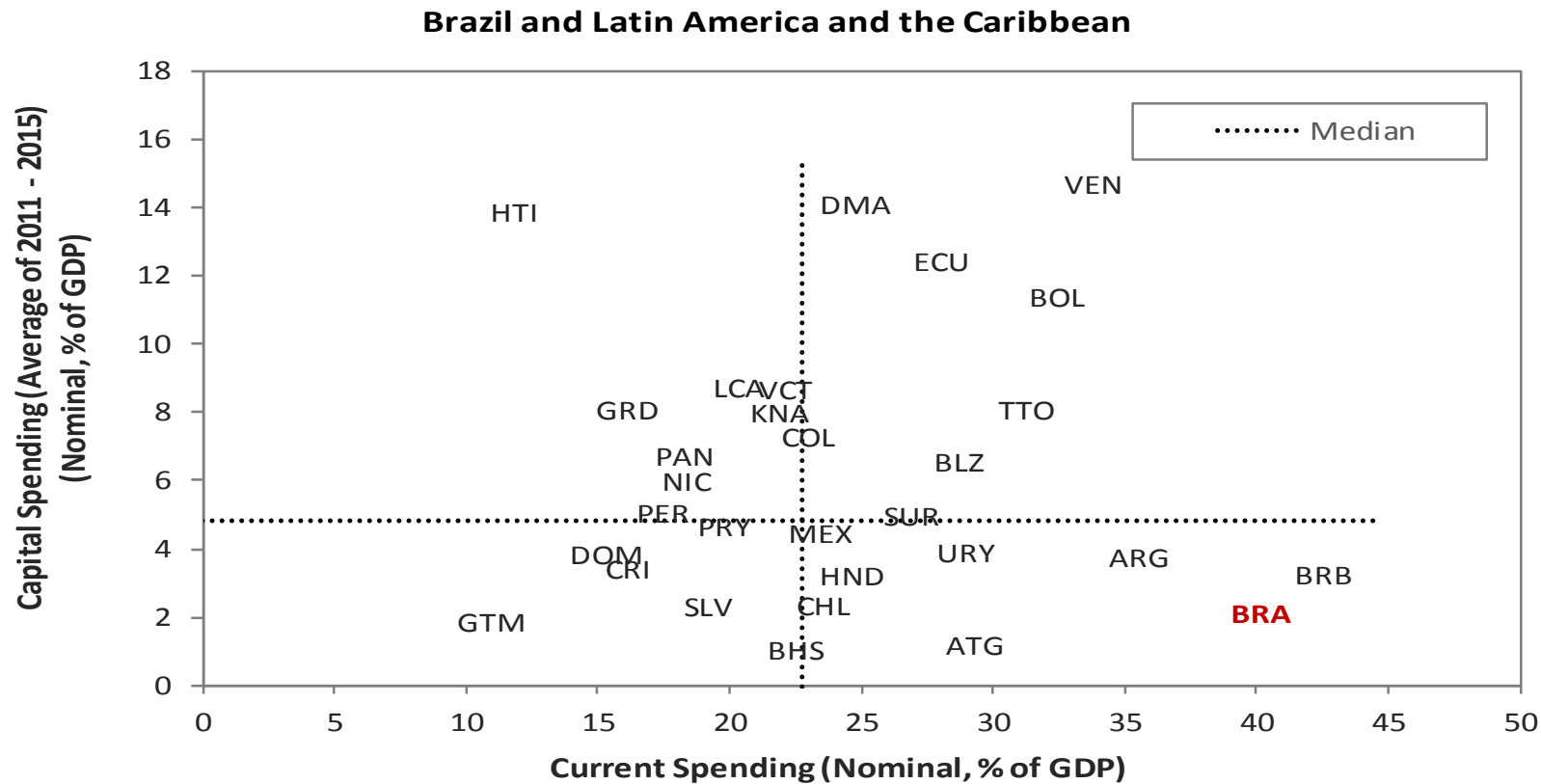
Assim como, não há muito espaço para expandir o endividamento



Fonte: FMI

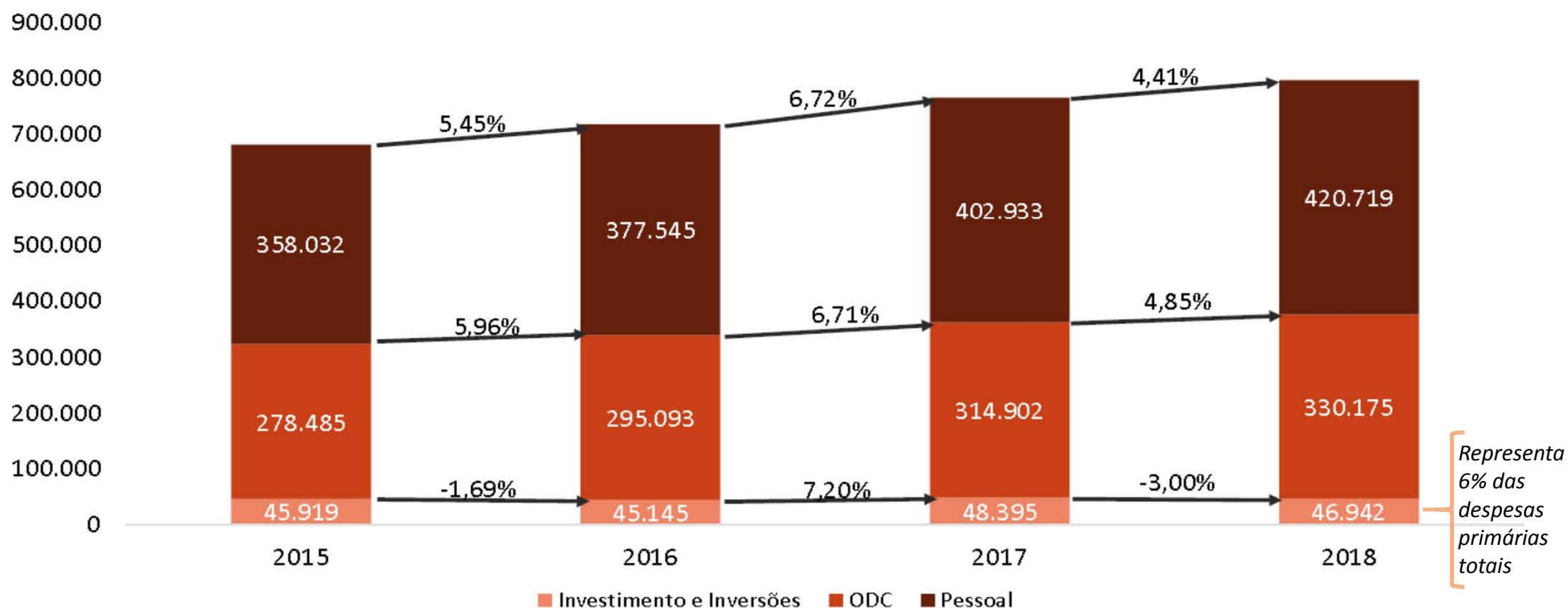
1 É preciso implementar agenda para racionalização das despesas públicas e ampliar capacidade de investimento do estado (repercussão na regra de ouro)

Despesas Correntes vs. Despesas de Capital do Setor Público (em % PIB)



1 Rigidez orçamentária também está presente nos entes subnacionais

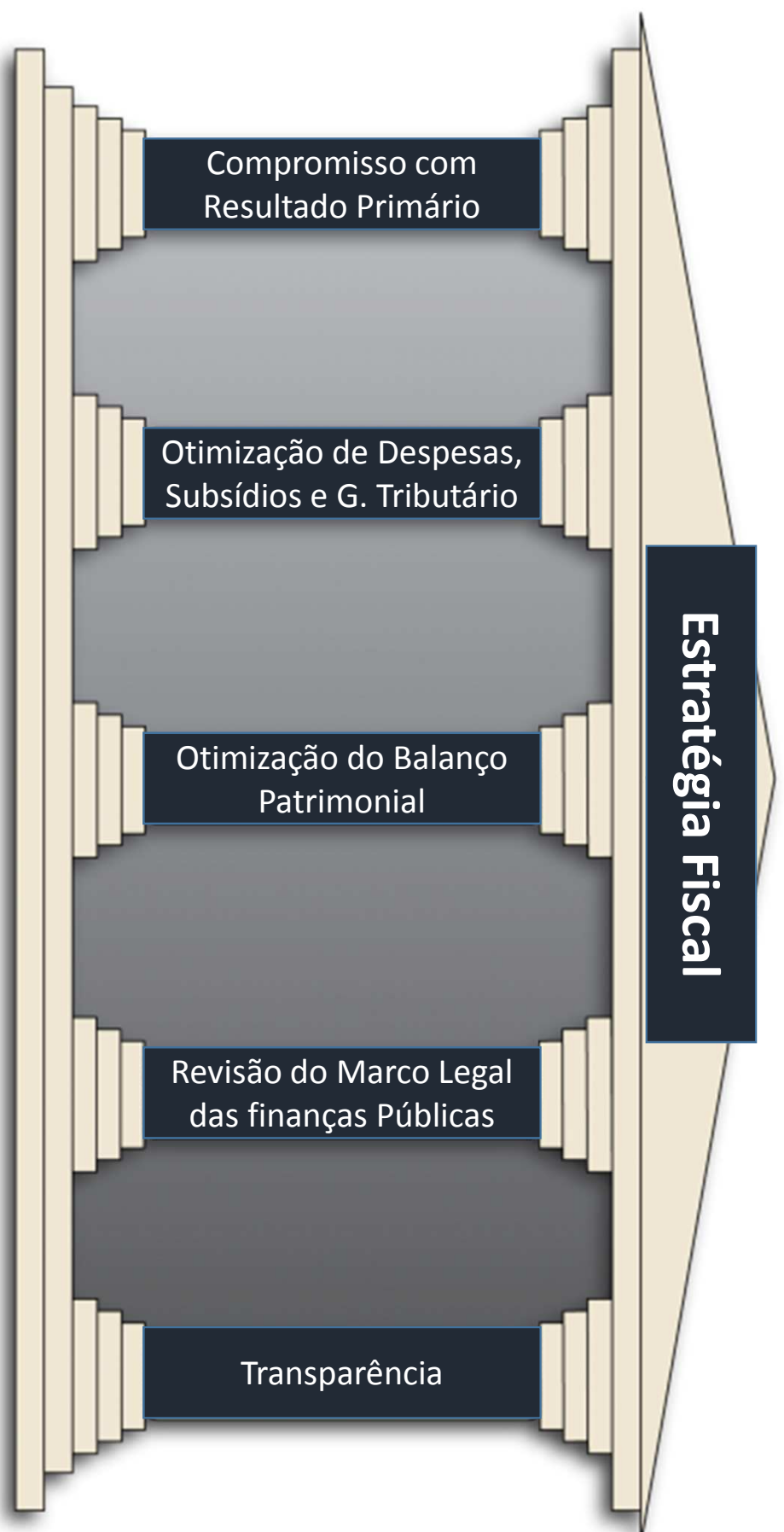
Composição das Despesas dos Governos Estaduais 2018 (em R\$ bilhões)



Fonte: Ministério da Fazenda

2 Estratégia para a Consolidação Fiscal

Atuação da Secretaria do Tesouro Nacional em sua Estratégia Fiscal (Consolidação Fiscal):



2 Estratégia para a Consolidação Fiscal

1) Compromisso com o resultado primário

- Garantir a solvência das contas públicas e que a política econômica tenha efetividade
- Processo de consolidação deve se concentrar nas despesas públicas

2) Otimização das Despesas, Gasto Tributário e Subsídios

- Reformas estruturais são essenciais (ex. previdência)
- Revisão de programas e avaliação das políticas públicas

3) Otimização do Balanço Patrimonial

- Tirar maior retorno do patrimônio público
- Revisar participações governamentais e expandir concessões
- Reduzir custos dos passivos

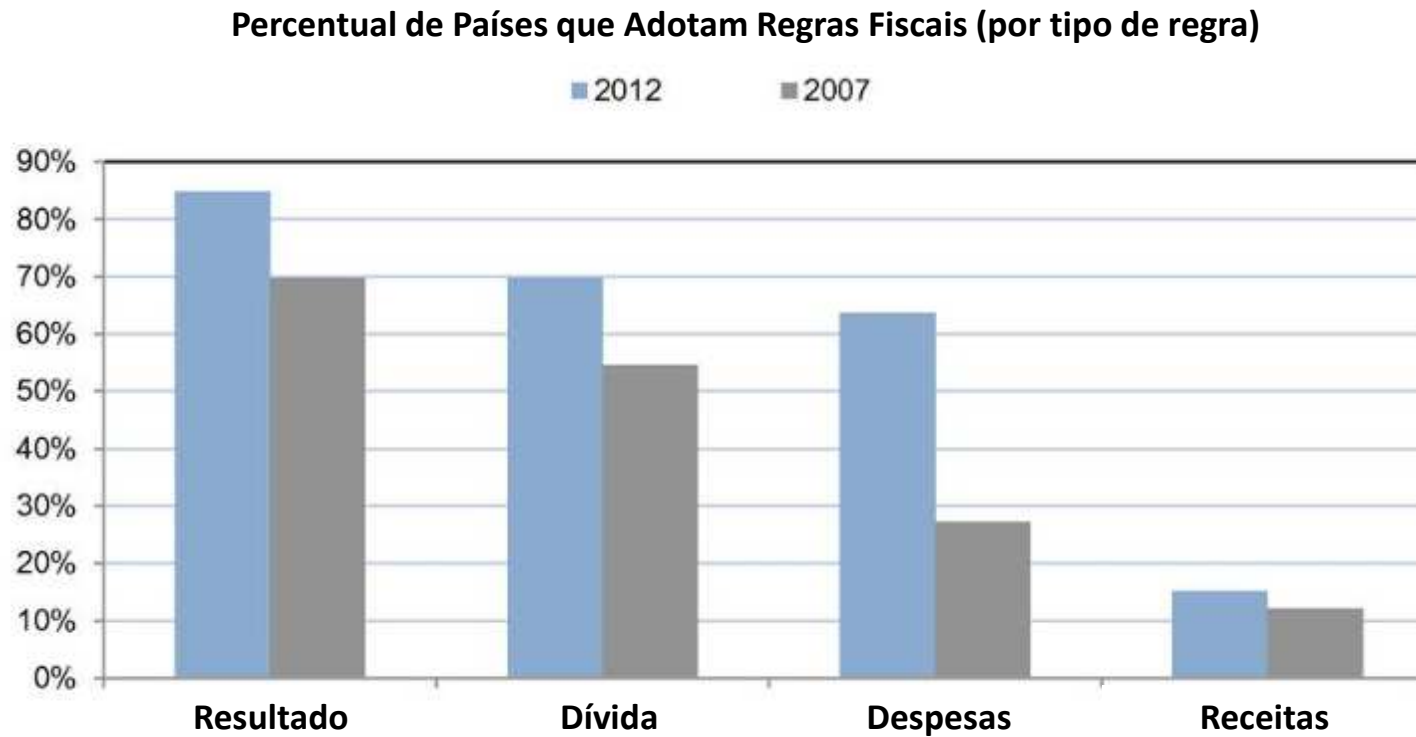
4) Revisão do marco regulatório das finanças públicas

- Teto da Despesa, LRF, Nova CAPAG/PAF, Nova Lei das Finanças Públicas, Relacionamento TN-BC, Conselho de Gestão Fiscal e Junta de Execução Orçamentária

5) Transparência da Gestão Fiscal

3 Experiências Internacionais: Regras Fiscais

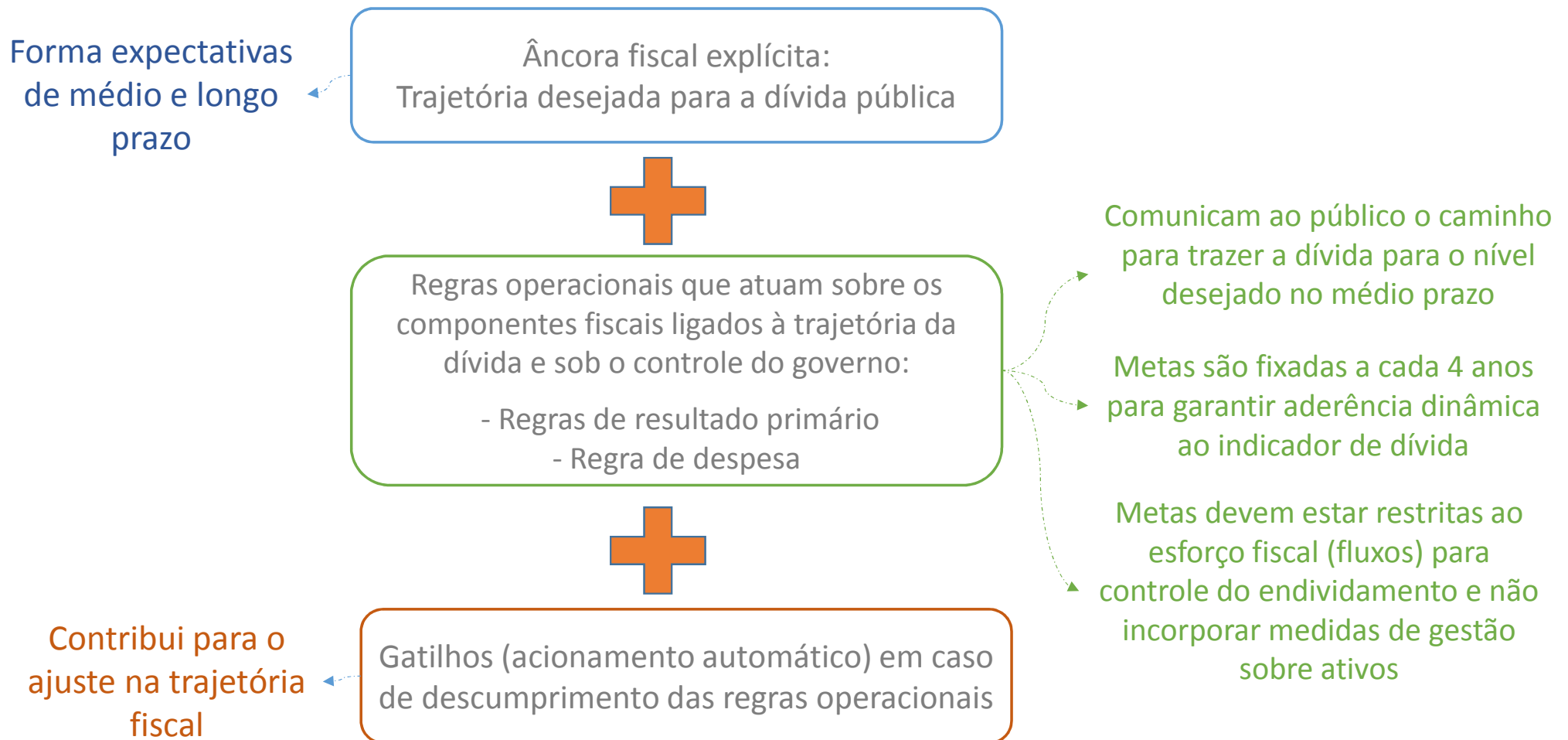
- ✓ É crescente o número de regras fiscais utilizadas pelos países



3 Problemas Diagnosticados nas Regras Fiscais no Brasil

- **Falta de articulação das regras fiscais:** regra de ouro, regra do teto e regra de resultado
- **Ausência de âncora de referência** para a política fiscal
- **Falta de convergência** às práticas internacionais
- **Complexidade de gestão das regras atuais**, notadamente a regra de ouro
- **Incentivos distorcidos** que podem ser provocados pelas regras atuais
- **Visão “curto prazista”** da política fiscal
- **Ausência de mecanismos de planejamento** aos gestores públicos setoriais
- **Inexistência (não aplicação) de mecanismos de correção** em caso de descumprimento das metas
- **Inexistência de cláusulas de escape** para eventos **não esperados** e **cíclicos**
- **Foco da responsabilização** do não cumprimento **no gestor**, em vez de indicação de mecanismos para correção do desvio da meta

3 Experiências Internacionais: Abordagem Sistêmica para Regras Fiscais



3 Experiências Internacionais: Arcabouço Fiscal de Médio Prazo

- ✓ O Arcabouço Fiscal de Médio Prazo (MTFF) é uma estrutura que integra a política fiscal com o orçamento no horizonte multianual, integrando previsões fiscais, objetivos e regras fiscais e o planejamento dos orçamentos futuros.
- ✓ Benefícios:
 - 1) Reforça a sustentabilidade fiscal uma vez que os limites de despesas são dados pelas regras fiscais.
 - 2) Ajuda a relacionar as despesas públicas com as prioridades nacionais
 - 3) Ajuda os gestores públicos a ampliarem sua capacidade de planejamento com a definição dos recursos disponíveis no médio prazo
 - 4) Melhora o link entre planejamento e financiamento para certas despesas como investimentos, novos programas e reestruturação organizacional.

3 Experiências Internacionais: Arcabouço Fiscal de Médio Prazo

Fatores que fazem o Arcabouço Fiscal de Médio Prazo Funcionar:

- 1) Estimativas conservadores sobre receitas e despesas (é melhor ter surpresas positivas)
- 2) Criar incentivos para ministérios (secretarias) economizarem orçamento
- 3) Contemplar toda a administração pública
- 4) Mantenha simples para facilitar a comunicação e o apoio de todos os agentes envolvidos
- 5) Deve servir como restrição fiscal para o desenho de políticas setoriais
- 6) Os desvios em relação ao planejado devem ser transparentemente avaliados e divulgados cada ano.

3 Experiências Internacionais: Qualidade da Despesa Pública

O processo de alinhamento das despesas com a prioridade de governo é desafiador pelo fato das decisões orçamentárias:

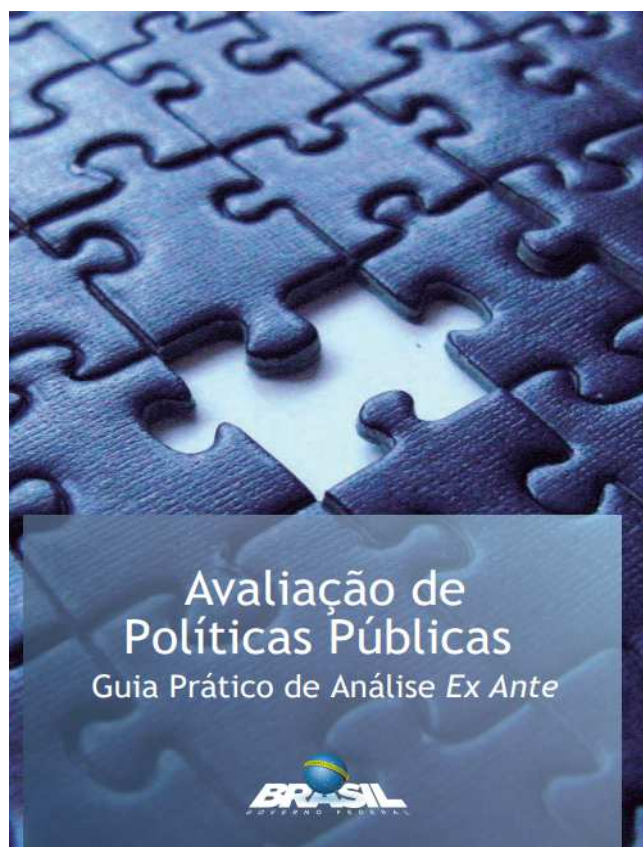
- Tendem a ser incrementais
- São tomadas com pouca informação sobre resultados esperados
- Focadas em objetivos políticos de curto prazo

Processos associados à melhoria da qualidade da despesa:

- 1) **Spending Review:** identificar áreas para economias ou realocação de recursos
- 2) **Performance Budgeting:** associar no orçamento dotações orçamentárias com indicadores de resultado
- 3) **Program Evaluation:** realização de avaliações de programas sem a vinculação com o processo orçamentário ou economias de despesas.

3 Experiências Internacionais: Revisão de Despesas e Avaliação de Programas

- ✓ Governo Federal caminha nessa direção de desenvolver institucionalidade para avaliação de políticas públicas



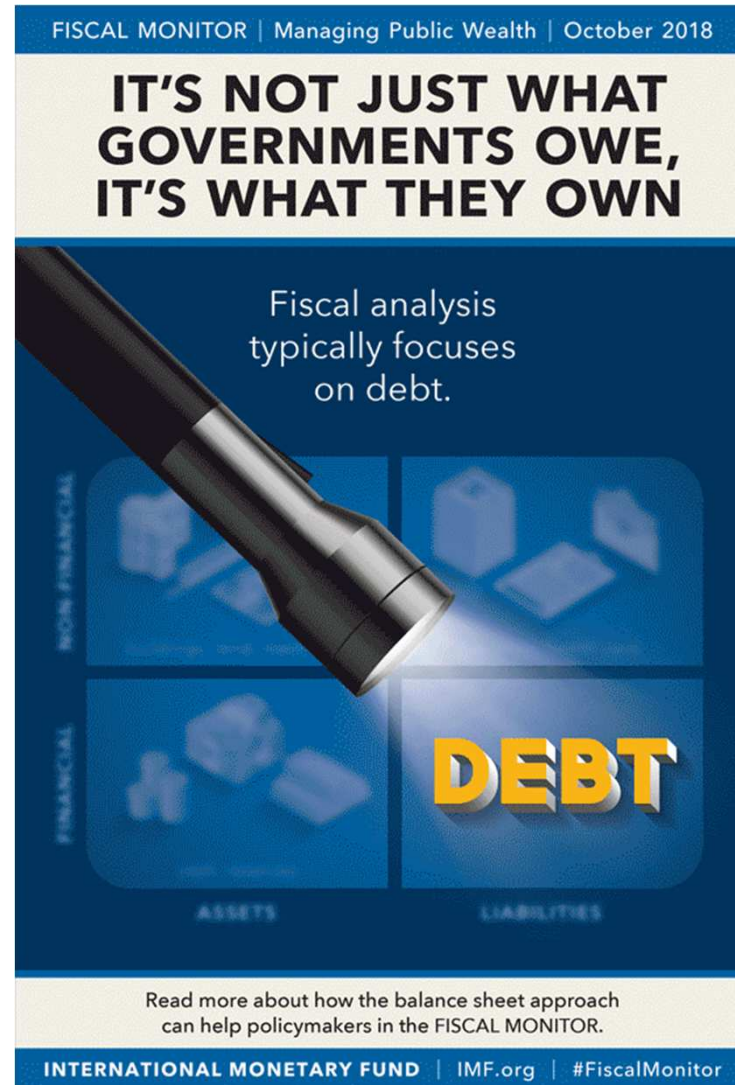
APRESENTAÇÃO	7
PREFÁCIO	9
1 O PAPEL DA ANÁLISE EX ANTE	11
1 INTRODUÇÃO	11
2 QUANDO EXECUTAR A ANÁLISE EX ANTE	13
3 A QUEM COMPETE EXECUTAR A ANÁLISE EX ANTE	14
4 CHECKLIST DA ANÁLISE EX ANTE	16
EXEMPLO A	21
EXEMPLO B	35
EXEMPLO C	45
2 DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA	53
1 INTRODUÇÃO	53
2 IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA	54
3 CAUSAS POTENCIAIS DO PROBLEMA	55
4 DADOS QUANTITATIVOS ACERCA DO PROBLEMA	57
5 ALINHAMENTO COM METAS E COMPROMISSOS INTERNACIONAIS	62
6 POLÍTICAS ADOTADAS PARA ENFRENTAR O MESMO PROBLEMA	63
7 RAZÕES PARA QUE O PROBLEMA SEJA ALVO DE INTERVENÇÃO DO ESTADO	66
8 ANÁLISE DO DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA	68
3 DESENHO DA POLÍTICA E SUA CARACTERIZAÇÃO	71
1 INTRODUÇÃO	71
2 OBJETIVO DA POLÍTICA PÚBLICA	72
3 PÚBLICO-ALVO	74
4 METAS DE ENTREGA DE PRODUTOS	80
5 COBERTURA DA POLÍTICA	81
6 SELEÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS	82
7 AÇÕES A SEREM EXECUTADAS: MEIOS E INSTRUMENTOS	85
8 ATORES ENVOLVIDOS	87
9 ANÁLISE SOBRE A CARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA	90
4 DESENHO DA POLÍTICA: MODELO LÓGICO, FUNDAMENTAÇÃO E ANÁLISE SWOT	93
1 INTRODUÇÃO	93
2 MODELO LÓGICO	94
3 INDICADORES	101
4 PERÍODO DE VIGÊNCIA DA PROPOSTA	106
5 FUNDAMENTAÇÃO	107

5 IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO	111
1 OBJETIVOS DA ANÁLISE DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO	111
2 ASPECTOS FISCAIS	111
3 ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS	116
4 CRITÉRIOS DE AFERIÇÃO DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA	120
6 ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO	123
1 INTRODUÇÃO	123
2 MODELO DE GESTÃO E GOVERNANÇA	124
3 ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE IMPLEMENTAÇÃO	129
4 INSTRUMENTOS NORMATIVOS	131
5 PLANO DE COMUNICAÇÃO	136
6 GESTÃO DE RISCOS	141
7 CONCLUSÃO	150
ANEXO	152
7 ESTRATÉGIA DE CONSTRUÇÃO DE CONFIANÇA E SUPORTE	155
1 INTRODUÇÃO	155
2 CONFIANÇA E SUPORTE	155
3 AVALIANDO CONFIANÇA E SUPORTE	158
4 SOLUÇÕES PARA FALTA DE CONFIANÇA E SUPORTE	159
5 FAZENDO UM PLANO DE AÇÃO PARA CONSTRUIR LEGITIMIDADE	162
6 ANÁLISE DA CONFIANÇA E DO SUPORTE	162
8 ESTRATÉGIA DE MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E CONTROLE	163
1 INTRODUÇÃO	163
2 MONITORAMENTO	164
3 CONTROLE SOCIAL	166
4 FORTALECIMENTO DA REGULAÇÃO E SUPERVISÃO	167
5 ARTICULAÇÃO ENTRE PROGRAMAS SOCIAIS	168
6 AUDITORIA E FISCALIZAÇÃO	168
APÊNDICE	169
9 MENSURAÇÃO DO RETORNO ECONÔMICO E SOCIAL	171
1 INTRODUÇÃO	171
2 CONTEXTO INSTITUCIONAL	171
3 ANÁLISE DE CUSTO-BENEFÍCIO	173
APÊNDICE A	179
FONTES DE DADOS	179
APÊNDICE B	187
FONTES DE DADOS INTERNACIONAIS	187
REFERÊNCIAS	191

Fonte: IPEA

http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=326

4 Reformas Estruturais em curso

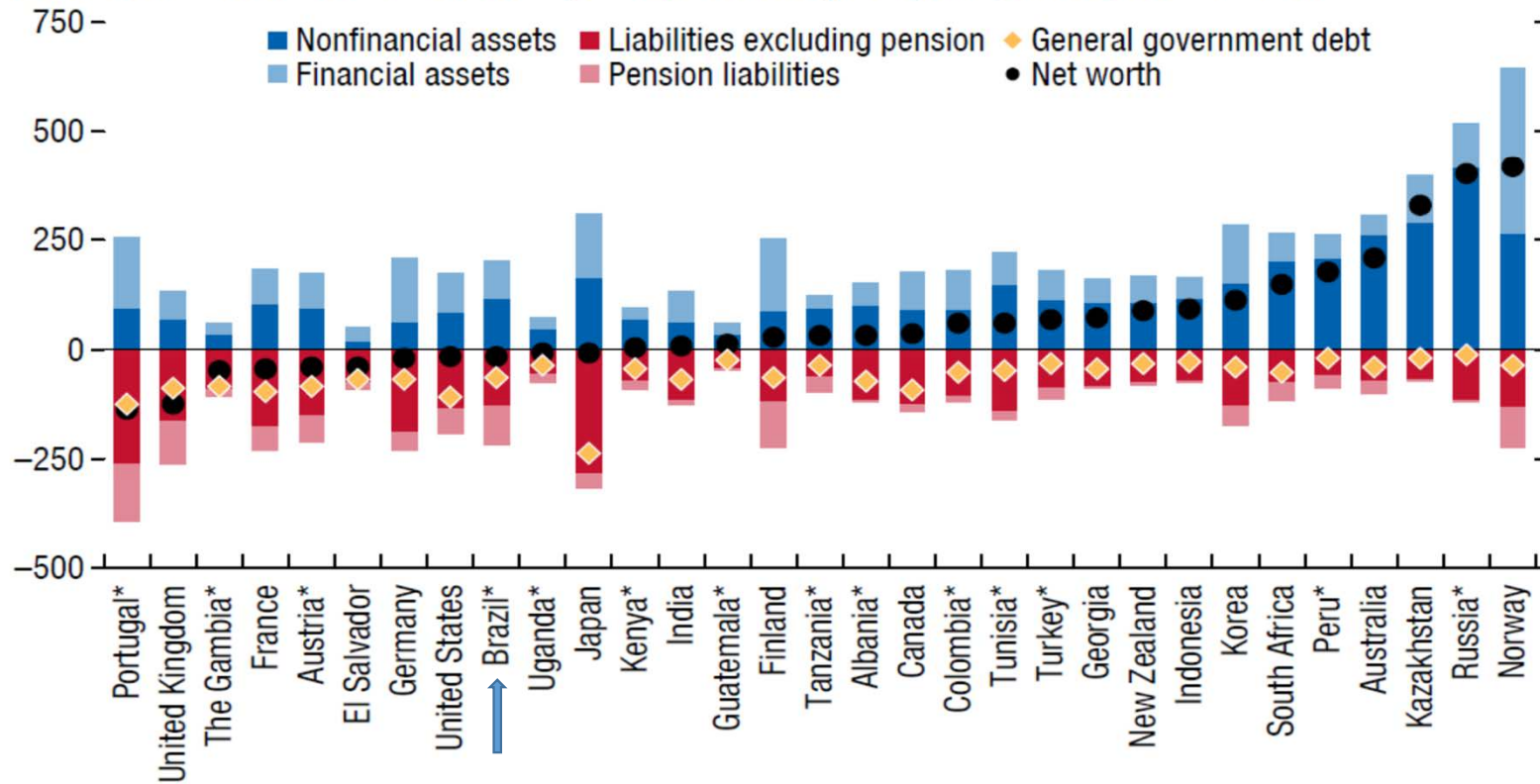


4 Reformas Estruturais em curso

Fiscal Monitor Outubro 2018: Balanço Patrimonial do Setor Público

Figure 1.1. Public Sector Balance Sheets
(Percent of GDP 2016)

Public sector assets and liabilities are large and present insights beyond general government debt.

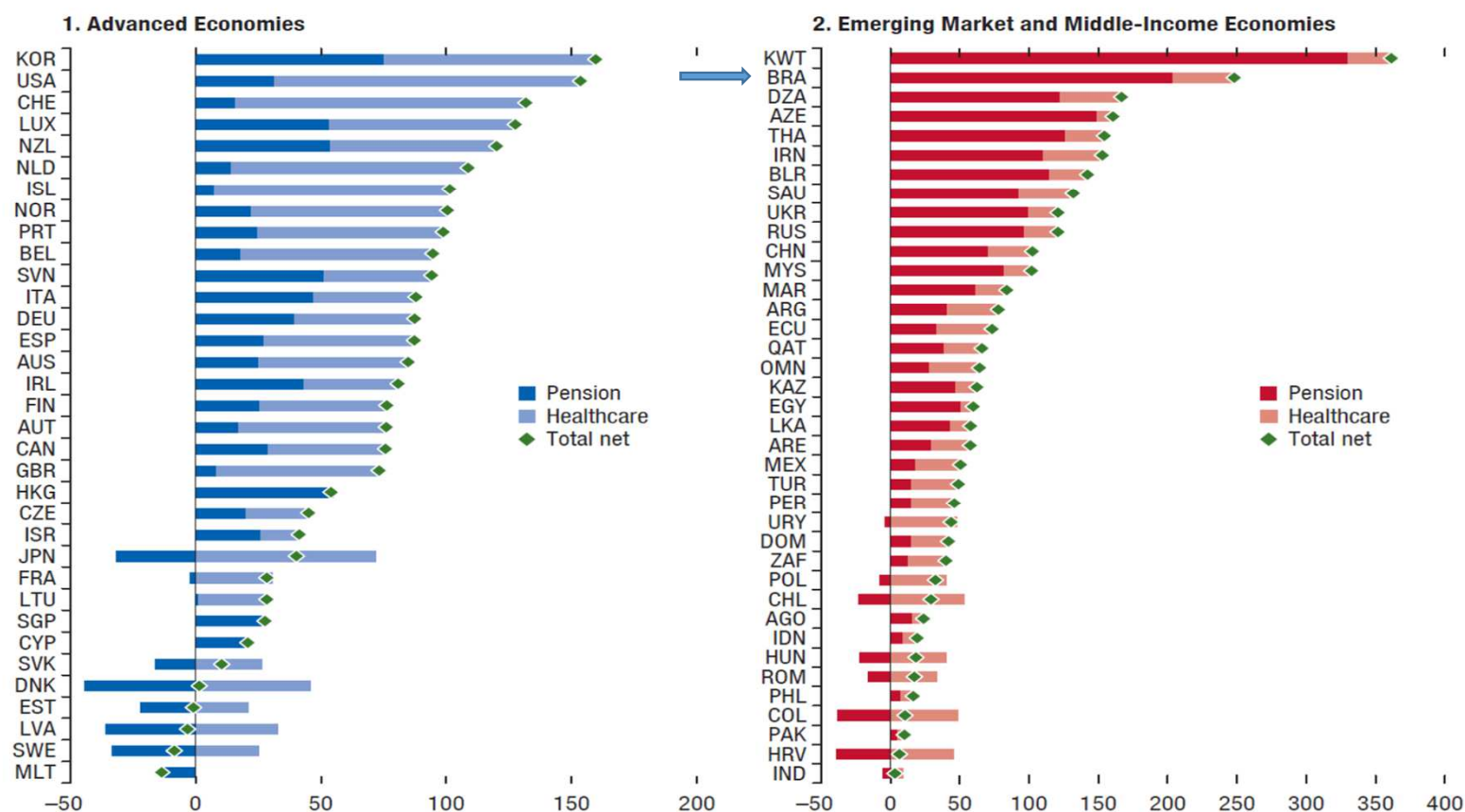


4 Reformas Estruturais em curso

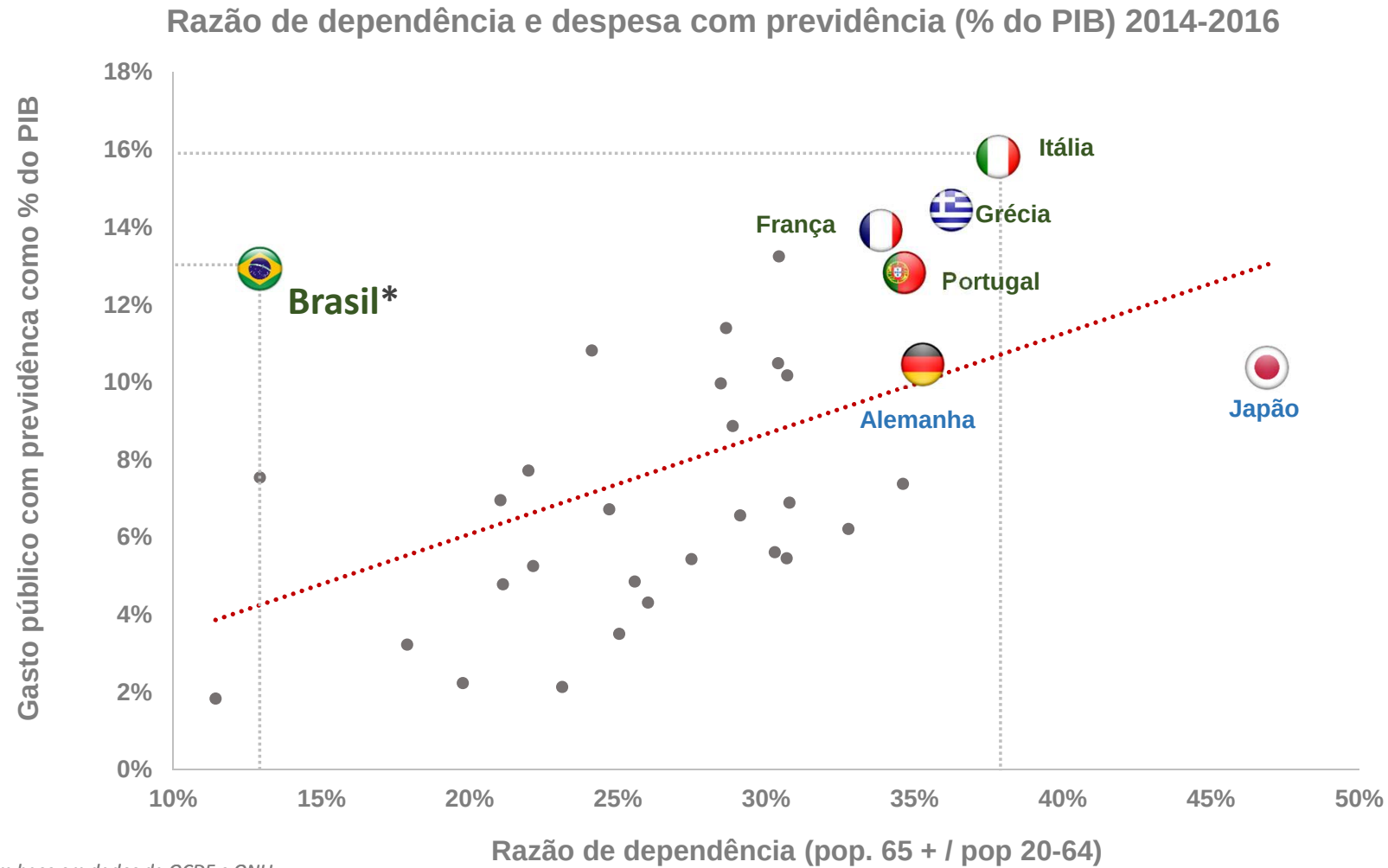
Fiscal Monitor Outubro 2019: Avaliação de Passivos do Setor Público

Figure 1.4. Implicit Liabilities of Pension and Healthcare Spending, 2015–50
(Percent of GDP in present value terms)

Pension and healthcare spending for aging populations will add significantly to government obligations.



4 A importância da reforma da previdência



Fonte: Cálculos com base em dados da OCDE e ONU.

*Para o Brasil, foram extraídos dados do MF referentes ao ano de 2016

4 Otimização de Ativos: carteira de participações com controle direto (47 estatais)

SETORES DE ATIVIDADE – CONTROLE DIRETO



BANCOS E SERVIÇOS FINANCEIROS

- BASA
- BB
- BNB
- BNDES
- CEF
- FINEP



ENERGIA

- ELETROBRAS
- PETROBRAS



PORTOS

- CDC
- CDP
- CODEBA
- CODESA
- CODESP
- CODOMAR
- CODERN
- CDRJ



SAÚDE

- HCPA
- HNSC
- EBSERH



COMUNICAÇÕES

- EBC
- ECT
- TELEBRAS



TRANSPORTES

- CBTU
- TRENSURB
- VALEC
- INFRAERO



ABASTECIMENTO

- CASEMG
- CEAGESP
- CEASA-MG
- CONAB



PESQUISA E DESENVOLVIMENTO

- CODEVASF
- CPRM
- EMBRAPA
- EPE
- EPL
- ACS
- AMAZUL
- EMGEPRON



INDÚSTRIA

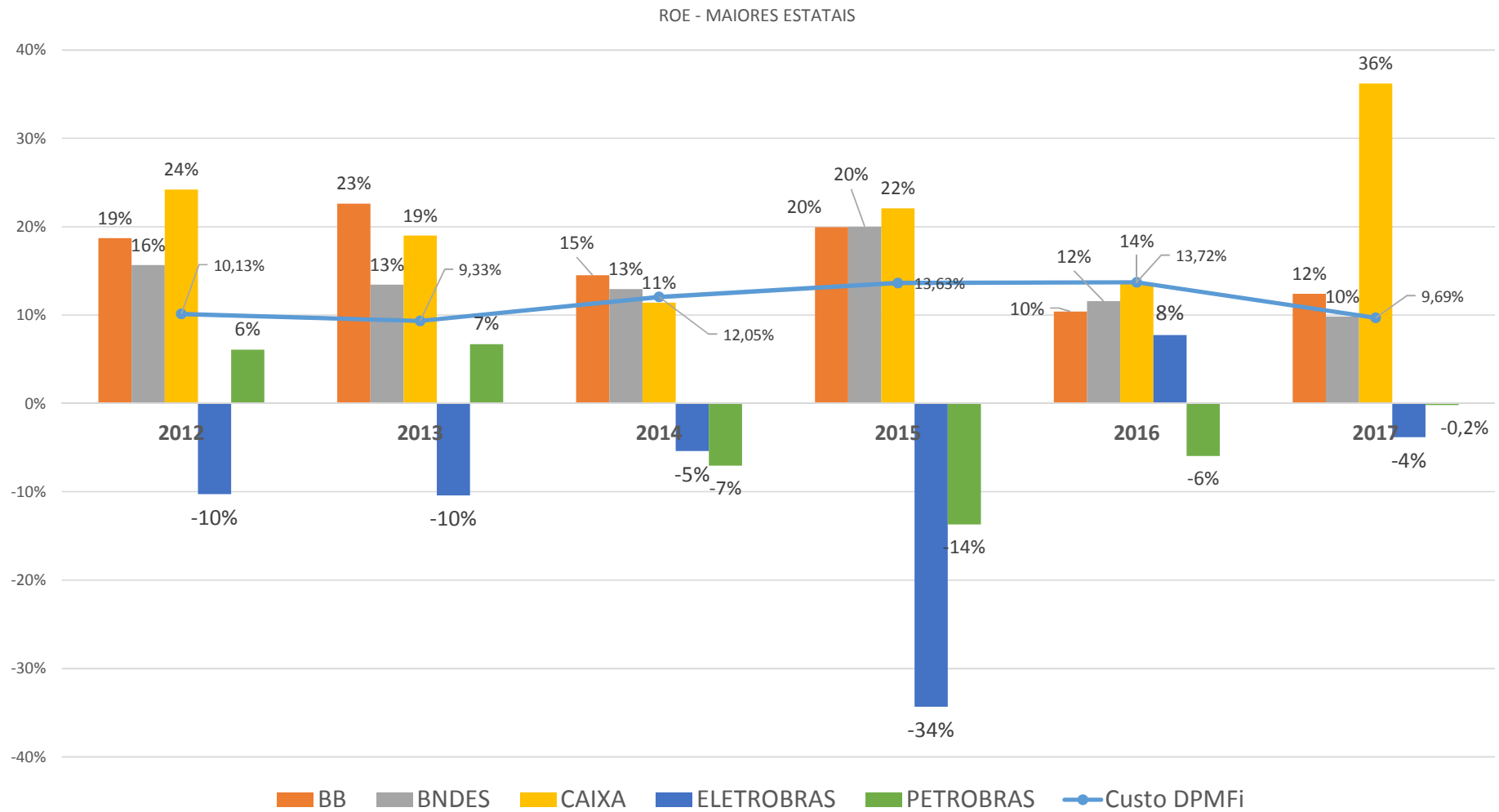
- CMB
- IMBEL
- CEITEC
- HEMOBRAS



SERVIÇOS

- ABGF
- EMGEA
- DATAPREV
- SERPRO
- PPSA

4 Otimização de Ativos: rentabilidade (*Return on Equity* – ROE)



4 Otimização de Ativos: subvenções pagas pelo TN (R\$ bilhões)

Empresa	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total	Variação 2017/2016	variação 2012/2017
AMAZUL	0	69	210	268	317	317	1.181	0%	359%
CBTU	503	560	678	785	851	932	4.309	10%	85%
CEITEC	67	97	80	72	71	75	462	6%	12%
CODEVASF	588	739	654	460	417	531	3.389	27%	-10%
CONAB	623	703	794	798	974	964	4.856	-1%	55%
CPRM	294	733	894	499	528	533	3.481	1%	81%
EBC	392	409	505	391	450	503	2.650	12%	28%
EBSERH	5	80	530	1756	3100	3.640	9.111	17%	72703%
EMBRAPA	1997	2200	2564	2826	3028	3.323	15.938	10%	66%
EPE	76	79	86	96	102	99	538	-3%	30%
EPL	4	39	49	42	43	44	221	1%	991%
HCPA	633	789	896	1005	1105	1.293	5.721	17%	104%
HNSC (GHC)	585	829	954	1065	1141	1.230	5.804	8%	110%
IMBEL	103	150	158	170	165	168	914	2%	63%
INB	171	201	228	244	262	373	1.479	42%	118%
NUCLEP	228	241	222	291	365	383	1.730	5%	68%
TRENSURB	130	134	148	169	181	175	937	-3%	34%
VALEC	134	177	206	209	248	259	1.233	4%	93%
Total	6.533	8.229	9.856	11.146	13.348	14.841	63.953	11%	127%

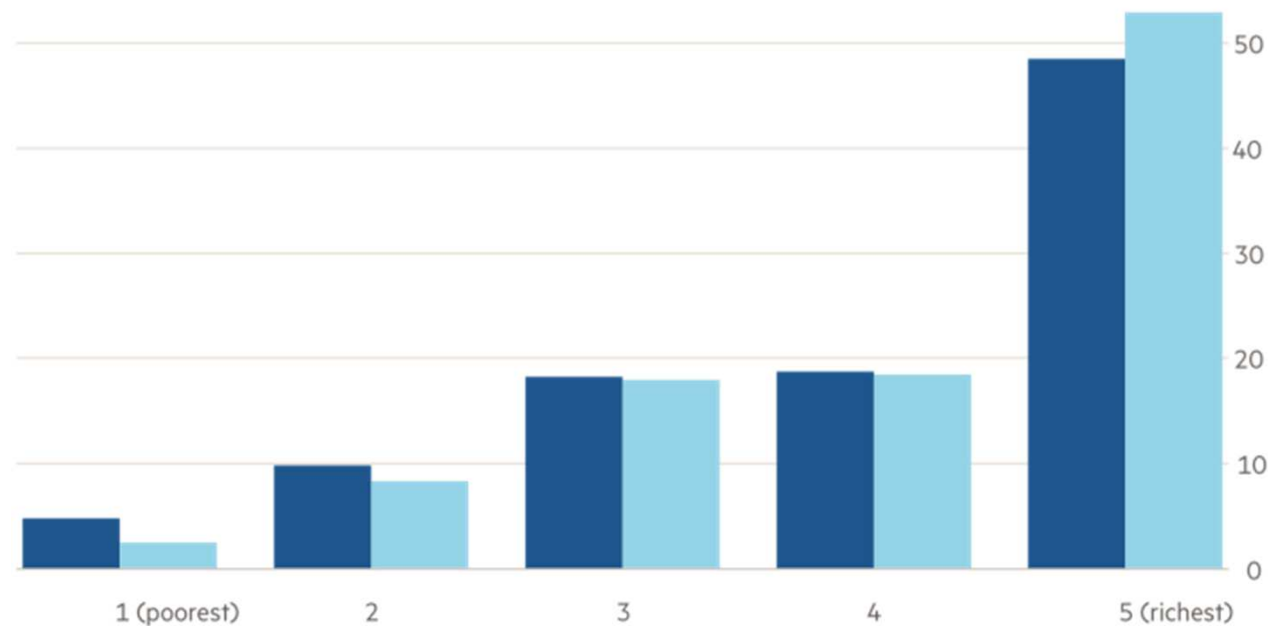
4 Aspectos distributivos da política fiscal: importância da revisar a despesa pública

Financial Times: 13/9/2018

The Brazilian state is 'a Robin Hood in reverse'

Monetary transfers to each quintile of the population by income (%)

■ All transfers ■ Pensions



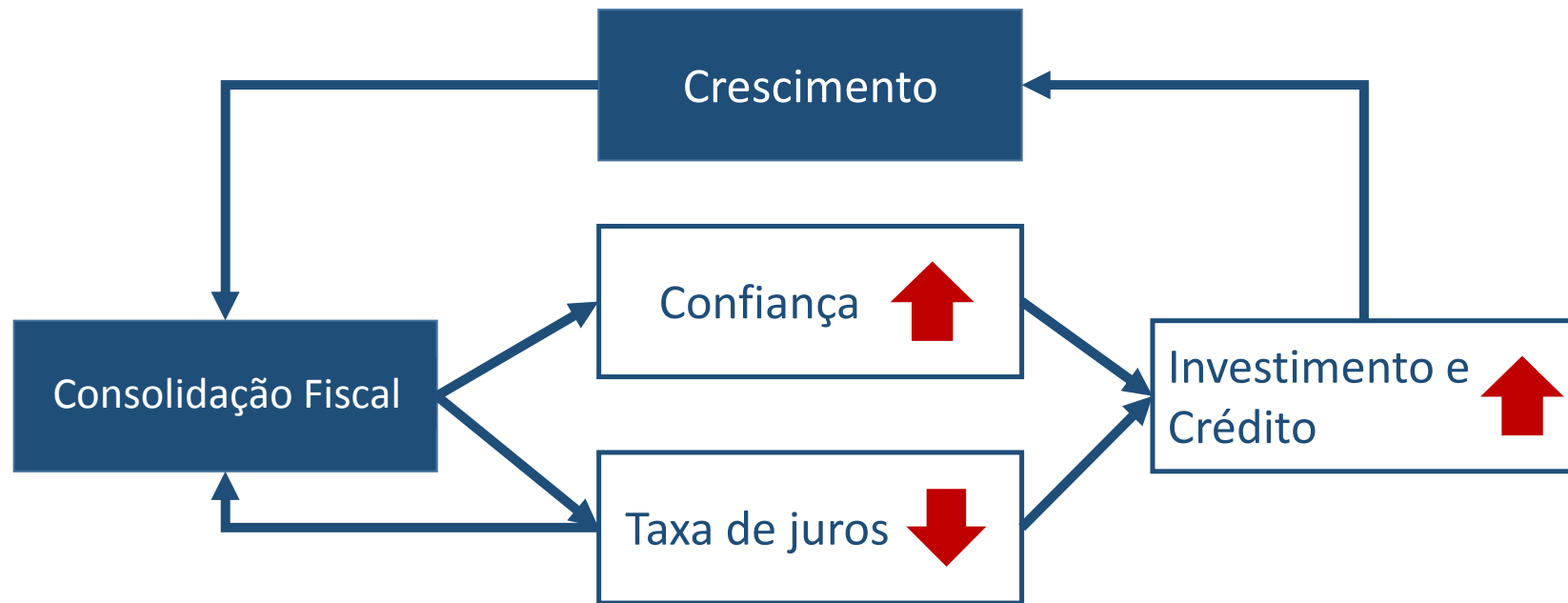
Source: Evaldo Souza/José Ricardo Nogueira/Rozane Siqueira, finance ministry

© FT

Fonte: Financial Times

5 Perspectivas e Conclusões: Iniciando um ciclo virtuoso

Caminho do crescimento sustentável:



5 Perspectivas e Conclusões: Iniciando um ciclo virtuoso

Consolidação Fiscal

Fortalecimento de instituições da política fiscal: Contenção de gastos, compliance, transparência, prevenção de riscos Fiscais, recuperação da confiança e retorno do crescimento.

1. Compatibilizar Regra do Teto com Regra de Ouro

- ✓ Garantir sustentabilidade fiscal de longo prazo e reduzir necessidade de expansão da carga tributária.

2. Reforma da Previdência

- ✓ Convergência aos padrões internacionais e solvência do sistema.

3. Revisão de Programas de Governo

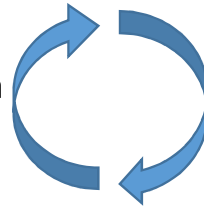
- ✓ Permitir eficiência e efetividade.

4. Nova Lei das Finanças Públicas (PLP 295/2016)

- ✓ Racionalizar o ciclo de planejamento e orçamento.

5. Fortalecimento da LRF e Regulamentação do Conselho de Gestão Fiscal

6. Otimizar gestão de ativos (estatais) e passivos (dívidas)



Aumento da Produtividade

1. Reforma Tributária

- ✓ Simplificar, aumentar a eficiência, reduzir contencioso.

2. Fortalecimento do arcabouço regulatório

3. Redução da Burocracia

- ✓ Focar nas atividades essenciais do estado e na prestação de serviços para o cidadão.
- ✓ Reduzir as rigidezes operacionais e dar os instrumentos necessários aos gestores públicos.
- ✓ Ser orientado a resultados.

4. Melhoria do ambiente de negócios

5. Fortalecimento da governança e da conformidade nas empresas públicas e seus fundos de pensão

6. Estimular Concessões e Privatização

7. Maior integração no comércio internacional

pedro.juca@tesouro.gov.br

Planejamento Fiscal: Perspectivas e Desafios

Pedro Jucá Maciel

*Subsecretário de Planejamento Estratégico da Política Fiscal
Tesouro Nacional*

2º Semestre 2018