

Universidade de Brasília (UnB)
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão Pública (FACE)
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)
Bacharelado em Ciências Contábeis

Thaís dos Santos Sobrinho

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

Brasília, DF
2017.

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitor da Universidade de Brasília

Professora Doutora Cláudia da Conceição Garcia
Decana de Ensino de Graduação

Professora Doutora Helena Eri Shimizu
Decana de Pesquisa e Pós-graduação

Professor Doutor Eduardo Tadeu Vieira
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Professor Doutor José Antônio de França
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais

Professor Doutor César Augusto Tibúcio Silva
Coordenador do Programa Pós-graduação em Ciências Contábeis

Professor Doutor Paulo Augusto Pettenuzzo de Britto
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis – Diurno

Professor Mestre Elivânio Geraldo de Andrade
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis - Noturno

Thaís dos Santos Sobrinho

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

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão Pública da Universidade de Brasília como requisito à conclusão da disciplina Pesquisa em Ciências Contábeis e obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador:
Prof. Emmanuel Sousa de Abreu

Linha de pesquisa:
Impactos da Contabilidade na Sociedade

Área:
Finanças Públicas

Brasília, DF

2017

Thaís dos Santos Sobrinho

Emenda Constitucional 95 e práticas fiscais no Peru: uma análise comparativa./ Thaís dos Santos Sobrinho –Brasília, 2017. 39 p.

Orientador(a): Prof. Emmanuel Sousa de Abreu

Trabalho de Conclusão de curso (Monografia - Graduação) – Universidade de Brasília, 1º Semestre letivo de 2017.

Bibliografia.

1. Regime Fiscal 2. Emenda Constitucional 95 3. Despesas primárias. I. Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília.

Thaís dos Santos Sobrinho

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

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia)
defendido e aprovado no Departamento de
Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de
Economia, Administração, Contabilidade e
Gestão Pública da Universidade de Brasília
como requisito à conclusão da disciplina
Pesquisa em Ciências Contábeis e obtenção do
grau de Bacharel em Ciências Contábeis,
aprovado pela seguinte comissão examinadora:

Prof. Emmanuel Sousa de Abreu
Orientador
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais
Universidade Brasília (UnB)

Prof. André Luiz Marques Serrano
Examinador
Departamento de Administração e
Pós-Graduação de Ciências Contábeis e Atuariais
Universidade de Brasília (UnB)

Brasília, Junho de 2017

AGRADECIMENTOS

Primeiramente quero agradecer a Deus que me deu tantas oportunidades incríveis na vida, que me abençoa todos os dias nessa caminhada e segue sempre ao meu lado.

Quero agradecer a minha família que sempre me apoiou, que acreditou em mim e que nunca deixou faltar nada. Que sempre estiveram ao meu lado me encorajando e dando forças. Em especial a minha mãe Lusimar Alves dos Santos que é um exemplo de força e batalha.

Agradeço a Universidade de Brasília por todos esses anos e ao conhecimento que me proporcionou. Meu agradecimento e admiração à todos os professores do Departamento de Ciências Contábeis, em especial ao professor Emmanuel Sousa de Abreu que aceitou acompanhar este trabalho, acreditou no meu potencial e me ajudou neste período de conclusão de curso com toda a sua sabedoria. Ao meu co-orientador professor Luiz Medeiros que me ajudou com o seu conhecimento, apoio, generosidade e dedicação na construção deste estudo.

Não posso deixar de agradecer a todos os meus amigos que estiveram comigo ao longo desta jornada, que sempre me ajudam e fizeram desta experiência a melhor possível. Espero leva-los para vida toda.

Obrigada a todos que estiveram comigo ao longo destes anos. Fica aqui com muito carinho o meu singelo obrigado por todos os momentos vividos.

“Por vezes sentimos que aquilo que fazemos não é senão uma gota de água no mar. Mas o mar seria menor se lhe faltasse uma gota”.

Madre Teresa de Calcuta.

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, Latinoamericano, 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, porém não se pode afirmar que o resultado do sucesso obtido no Peru será também atingido no Brasil, já que há diversos outros fatores que influenciam o resultado fiscal do governo central.

Palavras-chave: Regime Fiscal; Emenda Constitucional 95; Despesas primárias.

SUMÁRIO

RESUMO	14
SUMÁRIO	15
LISTA DE TABELAS	8
LISTA DE FIGURAS	8
1. INTRODUÇÃO	9
2. REFERENCIAL TEÓRICO	12
2.1. Regimes Fiscais	12
2.2. Regime Fiscal no Peru	14
2.3. Regimes Fiscais no Brasil	19
2.3.1. Lei de Responsabilidade Fiscal	19
2.3.2. Emenda Constitucional 95/2016	20
3. METODOLOGIA	24
4. ANÁLISE DE RESULTADOS	26
4.1. Base Legal	26
4.2. Obrigação formal de seguir o limite	27
4.3. Regras são dadas por Corpo Independente	28
4.4. Corpo independente	29
4.5. Cláusulas de Escape bem especificadas	30
5. CONCLUSÕES	32
REFERÊNCIA BIBLIOGRAFIA	34

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Tabela dos Órgãos com Limites Individualizados.....	20
Tabela 2 - Cálculo das Despesas Primárias.....	21
Tabela 3 - Países que utilizam controle das despesas primárias	24
Tabela 4 - Comparação dos Regimes Fiscais	26

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - PIB per Capita (% anual)	18
--	----

1. INTRODUÇÃO

Muitos países enfrentaram grandes problemas em suas finanças públicas, indicando insustentáveis e crescentes déficits, principalmente nos resultados 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 por 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,” mais poupança só não gera recessão se, e somente 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, p.17).

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. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Regimes Fiscais

Desde a crise financeira global de 2008, a situação econômica do Brasil vem causando muita preocupação à todos. Depois de quase uma década de crescimento econômico, o país tem enfrentado cada vez mais e com uma piora desde 2011 um desaquecimento da economia, com o PIB crescendo menos, a inflação ficando cada vez mais alta e o consumo em níveis menores. Segundo uma notícia publicada no dia 29 de Janeiro de 2015 pelo jornal “Estadão” do Estado de São Paulo, a crise se agravou de vez em 2014, chegando a fechar o ano com déficit de R\$17,242 bilhões em suas contas, ou seja, gastou mais do que arrecadou. Sem superávit, o governo não consegue fazer economia para pagar os juros da dívida pública, causando desconfiança nos investidores.

No Brasil o governo é responsável pelo desenvolvimento do país e é ele quem é encarregado de fornecer uma série de serviços públicos, especialmente aqueles que são considerados direitos de todos os cidadãos, como educação, saúde, justiça, e outros. Além disso, a responsabilidade pela infraestrutura também recai sobre o governo. Assim, o Estado precisa levantar verbas para construir escolas, hospitais, creches, estradas, entre muitas outras coisas.

Os recursos necessários para tantas obras e projetos vêm das arrecadações de impostos, uma forma de receita do governo. O país necessita de investimento também para poder crescer, por isso é importante que o país apresente uma boa imagem para seus investidores, para isto o país tem que criar um ambiente favorável para os negócios, para ganhar investimento do setor privado, gerando também mais impostos.

Para ganhar investimento é bom que o país se mostre seguro para os negócios e apresente bons resultados. Por meio do Orçamento que o Governo aprova todo ano, ele demonstra mais responsabilidade com suas finanças, este Orçamento prever todos os seus gastos, além de estabelecer uma meta de superávit primário, que é a quantidade de recursos que o governo procura economizar para sinalizar que suas contas estão bem.

O superávit primário é basicamente um resultado positivo nas contas do governo. Todos os países buscam manter esse resultado. Quando se faz a conta de receitas menos despesas, se

o governo consegue um saldo positivo, dizemos que o governo apresentou um superávit nas suas contas. Assim o superávit é quanto o governo conseguiu economizar em um período.

Como se trata de uma economia é importante que o governo consiga manter esse superávit, porque esse dinheiro economizado que usamos para pagar os juros da dívida pública. Esse indicador é muito importante para investidores estrangeiros, que conseguem avaliar se o país tem capacidade de honrar suas dívidas e, assim, isso que ajudará na decisão de se o governo é confiável ou não.

Segundo o “Manual de Estatísticas Fiscais do Boletim Resultado do Tesouro Nacional” existe uma metodologia para o cálculo do superávit, ela é seguida pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), onde é consolidado os dados do boletim intitulado Resultado do Tesouro Nacional (RTN), que são as operações que resultam do cálculo das Receitas Primárias Líquidas Total (Receita total menos a transferência por repartição de receita) subtraído pela Despesa Primária Total e acrescido do valor do Fundo Soberano do Brasil (TESOURO NACIONAL, 2016).

$$\text{Receitas Primárias Líquidas Total} - \text{Despesa Primária Total} + \text{Fundo Soberano do Brasil} = \text{Superávit ou Déficit primário.} \quad (1)$$

Logo o resultado primário será então a diferença entre o valor desses dois totalizadores, acrescido de valores do fluxo sobre o Fundo Soberano do Brasil. Se a conta for positiva, será registrado superávit primário para o período apreciado e se for negativo terá sido apurado um déficit primário.

As receitas e despesas não financeiras, são todas as receitas e despesas do governo que não têm relação com recebimento ou pagamento de juros. Entre os itens da receita estão: Receita do Tesouro Nacional e Receita da Previdência Social. Já no lado das despesas estão: transferências a estados e municípios; restituições e incentivos fiscais; gastos com pessoal e encargos sociais; benefícios previdenciários; subsídios e subvenções. Se receitas maiores que despesas, temos um superávit, caso o contrário, despesas maiores que receitas, temos um déficit.

Quando o governo não consegue cumprir o superávit primário e ainda mostra outros sinais de desequilíbrio em suas contas, uma solução comum é fazer um ajuste fiscal, que é uma operação para reequilibrar as contas públicas. É o que o Brasil está tentando fazer agora: o país adota um conjunto de várias medidas, visando tanto o corte de gastos, quanto o aumento de receita. A ideia é melhorar a situação, equilibrando as contas do setor público, para que

voltemos a ter a confiança do mercado e, assim, tenhamos as condições de realizar os investimentos necessários para fazer do Brasil um país melhor.

Não podemos deixar de comentar que uma coisa muito importante para se ter em mente sobre o ajuste fiscal é que ele também é fruto de uma decisão política e, portanto, é passível de debate. Ainda mais em um país como o Brasil que hoje vive uma imensa crise política, o que também acaba influenciando o olhar dos investidores. Por isso é sempre bom uma discussão sobre a eficácia das medidas de austeridade para resolver os problemas fiscais de países endividados.

A Austeridade significa rigor teórico no controle de gastos. Ela pode equilibrar as contas públicas, mas o custo desse esforço é grande. A falta de investimentos do governo na economia pode gerar recessão, desemprego e redução da demanda interna. Ninguém quer manter as contas no vermelho por muito tempo, pois não é uma situação agradável. Por todos esses fatores, a decisão do ajuste não é fácil, apesar de que em certos momentos ela se faz necessária.

2.2. Regime Fiscal no Peru

A América Latina passou por uma forte crise nos anos 80, segundo Pereira (1993) nem todos os países em aspectos econômicos, porém todos acabaram sendo afetados de alguma maneira. Não podemos afirmar de fato que todos estes se recuperaram. “Em muitos países a crise fiscal do Estado continua a ser um problema fundamental, ao mesmo tempo que um novo modelo de desenvolvimento orientado para as exportações ainda não se consolidou.”(PEREIRA, 1993, p.38).

Os países têm uma combinação única de fatores que influenciam o seu desenvolvimento econômico, e as políticas econômicas têm tido uma influência determinante na industrialização de um país. Os países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos visam adotar políticas econômicas que aumente a renda per capita da população, escolhendo assim caminhos diferentes para se industrializar. Porém, mesmo após décadas de políticas econômicas que visam o desenvolvimento, alguns países permanecem em extrema pobreza, enquanto outros conseguiram se elevar a níveis de países desenvolvidos.

Uma política econômica adotada pelos países da América Latina foi a Substituição de importações (SI). Os países da América Latina experimentaram longo período de crescimento sustentado a partir de um modelo econômico intervencionista voltado, entre outras coisas, para a substituição de importações (FILHO, 1994). A SI é um processo que leva ao aumento da produção interna de um país e a diminuição das suas importações.

No início dos anos 80, a dívida externa pública crescente, que financiava déficits públicos cada vez maiores, transformou-se em crise fiscal do Estado. Os preços reais estavam dissociados dos preços de equilíbrio de mercado devido às distorções implicadas no processo de intervenção estatal. Os benefícios para empresas privadas estavam com muito menos intensidade, o consumo diminuiu e isso acabou agravando a alocação de recursos. Com isso a poupança que nos anos 70 era elevada começou a ser utilizada pelo governo, desaparecendo nos 80 (PEREIRA, 1993).

A estratégia de substituição de importações acabou perdendo forças e caindo por água a baixo, se tornando um dos grandes motivos da crise latino-americana. “ Esta estratégia teria resultado em um padrão de crescimento introvertido e em más alocações de recursos” (PINTO, 1993, p.3). A decisão de continuar com uma estratégia de crescimento e com um modo de intervenção estatal que já não funcionava mais e o fato dos países credores continuarem a financiar essa estratégia, acabou aumentando o endividamento dos países, levando o Estado de cada país latino-americano à crise fiscal, com o aumento do déficit público, o encolhimento das poupanças públicas, a explosão dos níveis da dívida pública e a evaporação do crédito público (PEREIRA, 1993).

No final dos anos 80, alguns países conseguiram reduzir drasticamente seus déficits públicos, outros aprofundaram suas crises fiscais, como aconteceu com a maioria dos países latino-americanos. Praticamente todos os países da América latina estavam comprometidos com políticas apertadas de ajuste fiscal. O déficit fiscal, entretanto, era muito elevado, e seu componente de juros relacionado à dívida pública já era muito pesado, de maneira que não foram capazes de ajustar suas economias (PEREIRA,1993).

O déficit público e a insuficiência de poupanças públicas são características de fluxo da crise fiscal, a falta de crédito e de credibilidade são fenômenos levados em consideração para a autonomia dos países. Assim, a falta de crédito público é a característica fundamental de uma crise fiscal do Estado. “A crise da América Latina foi desencadeada pela crise da dívida. Sua causa básica foi a crise fiscal do Estado: o fato de o Estado ter ido à falência, perdido o crédito e ficado imobilizado.” (PEREIRA, 1993, p.39). Quando a falta de crédito público torna-se total o Estado acaba perdendo a capacidade de dar sustentação à sua moeda e a hiperinflação se desencadeia.

O Peru, como a maioria dos países da região não ficou imune à crise da dívida que assolou o mundo na década de 1980. A indústria nacional, conviveu com um contexto econômico desfavorável com crescentes gastos públicos e a posterior restrição creditícia aumentando expressivamente.

Do ponto de vista político, o Peru sofreu modificações produzidas pelos vários tipos de governos instaurados na época da crise. Com as variações dos governos civis e militares, nos anos de 1950 a 1980, e suas tentativas de instauração de modelos de desenvolvimentos descontínuos (Primário-exportador e Industrialização através de Substituição de Importações) passando pela volta à democracia, em 1980, até o fim de um processo ambíguo de democracia e ditadura e da falta de um Estado de direito no final dos anos noventa. (PINTO, 2003)

A SI também foi adotada pelo Peru e a década de 1950 foi marcada por expressivas mudanças na estrutura socioeconômica, sendo caracterizada pela preocupação com o crescimento e modernização do país. Com isso o país abriu a economia para o ingresso de capital estrangeiro e sustentou o crescimento econômico a partir das exportações primárias. Como em outros países a SI criou um setor industrial líder, porém com deficiências de insumos e tecnologia, o que acabou deixando o Peru com os crescentes gastos públicos, restrição creditícia altas e um enorme endividamento externo (PINTO, 2003).

Nos anos de 1981 e 1982 o Peru sofreu com os choques negativos com a troca e com altas taxas de juros internacionais. O país enfrentou uma pressão inflacionária quando em 1983, o governo decidiu acelerar a depreciação cambial para aumentar a competitividade das exportações, que se estendeu até 1985 e estimulou um melhor desempenho das exportações no ano de 1984. O Governo foi forçado a fazer um programa de estabilização de preços, ele fez uso de diversos pacotes de estabilização, nos quais a taxa de câmbio valorizada para certas transações servia de âncora para estabilizar preços (BARROS, HITNER, 2010).

A consequência da valorização cambial na década de 1980 foi um desempenho extremamente negativo das exportações do país. As exportações registraram crescimento negativo neste período, voltando a se recuperar apenas em meados da década de 1990. “Nota-se também que durante o ajuste dos anos 1990, que combinou abertura econômica e valorização real do câmbio como forma de conter a inflação com queda nos preços internacionais dos minérios, o país apresentou seguidos déficits na balança comercial.” (BARROS, HITNER, 2010, p.156). Em virtude do contágio das crises ocorridas ao final da década de 1990, a moeda peruana sofreu relativa depreciação nos anos 1997 até 1999, somente após o ano de 2000 a taxa de câmbio da nova moeda se manteve praticamente estável e as exportações registraram forte crescimento ao longo da década.

A política posta em prática nos anos 1990 com a abertura e equilíbrio econômico é marcada pelo fortalecimento das características histórica do Peru, ou seja, pelo aprofundamento dos problemas estruturais: dependência externa e desigualdade social, que resultaram num crescimento combinado com insatisfação política. A década de noventa, foi caracterizada por

uma política de abertura econômica. Os países latino-americanos estabeleceram políticas multilaterais, pautados 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) Como foi visto, 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.

Conforme Arellano (2008, p.66) citado por Barros e Hitner (2010, p.158), o arcabouço fiscal peruano criado no governo Fujimori, um de seus governadores, é uma das principais fontes de conflito. O atual modelo, no que se refere à mineração, foi desenhado no início na década de 1990 com o objetivo de atrair investimentos estrangeiros para o setor. As empresas que então iniciaram suas operações estavam desobrigadas de pagar royalties para o Peru. Fujimori também assumiu o compromisso de manter a “estabilidade fiscal”, renunciando a possibilidade de alterar as regras tributárias sem a prévia aprovação das empresas. Além da falta de legitimidade para firmar esse tipo de acordo, o “atraso” das receitas fiscais passaram a fomentar os conflitos nas áreas de mineração.

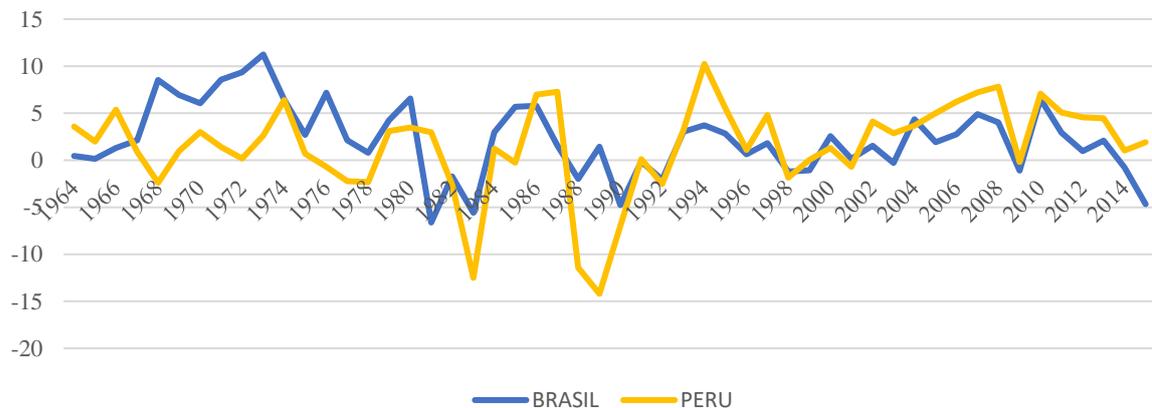
O Peru tem intrigado os analistas pela existência de um alto crescimento econômico. “A tabela elaborada com dados da CEPAL sobre o PIB dos diversos países destaca o Chile e o Peru como países que conseguem crescer acima da média da região, sem muitas flutuações, desde 2002.” (BARROS, HITNER, 2010, p.153). A abertura do país trouxe uma quantidade muito expressiva de investimentos externos diretos, especialmente para a mineração. Essa atividade econômica, cujo destino é a exportação, foi a que apresentou maiores taxas de crescimento no período. O Peru, desde sua descoberta, é um importante produtor de minérios. 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. Seus preços e quantidade exportada sustentaram o crescimento do PIB peruano em vários períodos de sua história.

“A economia do Peru tem conseguido os mais significativos índices de crescimento da América do Sul na década de 2000. Esse resultado é fruto de reformas aplicadas na década anterior e de uma conjuntura favorável, principalmente no que se refere ao preço dos minerais.” (BARROS, HITNER, 2010, p.154). Quando o país liberou sua economia como parte do programa de ajuste estrutural do Banco Mundial, se abrindo para novos mercados se beneficiando dos preços recordes da exportação de seus minerais atraindo investimento estrangeiro.

O Peru tem buscado Investimento Estrangeiro Direto (IED), são investimentos que visam adquirir um interesse duradouro em uma empresa cuja exploração ocorre em outro país que não do investidor. Agora com uma estabilidade econômica, conforme dados do Cepal (2009, apud, MEYER, 2011, p.46) observa-se que o Peru tem se tornado um mercado atraente devido às altas taxas de crescimento nos últimos anos.

O impacto da crise global de 2008 na economia global trouxe questionamentos aos modelos de ajustes. O Brasil e Peru foram países que não foram afetados diretamente com a crise, na verdade eles foram atingidos por terem negócios e dependência dos países que foram mais afetados. Muitos países foram atingidos principalmente os que possuem maior ligação com o mercado financeiro. Por isso se tem buscado novas alternativas capazes de promover o desenvolvimento econômico. O FMI tem estudado os regimes para tentar fazer ligações com o crescimento econômico sustentável em países em desenvolvimento com efeitos de longo prazo, o Peru apresenta estas características.

Figura 1 - PIB per Capita (% anual)



Fonte: Banco Mundial (2017)

O gráfico mostra a comparação da taxa de crescimento percentual anual do PIB per capita com base na moeda local constante. O PIB per capita é o produto dividido pela população no meio do ano. Podemos notar que o Brasil e o Peru apresentam um comportamento parecido ao longo dos anos. O Peru desde os anos 2000 não apresentou resultado negativo no seu PIB per capita.

A variação positiva do PIB observada ao longo dos anos deve-se principalmente ao crescimento do consumo e investimentos privados, à dinâmica dos setores primários e não primários, à abertura econômica e à disciplina fiscal.

2.3. Regimes Fiscais no Brasil

O marco das políticas públicas de ajuste fiscal no Brasil foi a promulgação da LRF nos anos 2000, depois de dezesseis anos surgiu um “Novo Regime Fiscal”. Segundo o Estudo técnico nº 26 de 2016 realizado pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF) na Câmara do Deputados, as novas regras apresentadas pela EC 95, em especial a fixação de limites para a despesa primária, não afastam aquelas já existentes pela LRF, portanto devem ser observadas em conjunto. As disposições do Novo Regime Fiscal “não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas” (BRASIL, 2016). Assim, os institutos orçamentários não se anulam, passando a se complementarem.

A Emenda Constitucional 95 não altera a LRF, uma das regras mais claras da LRF é o equilíbrio das contas públicas, sendo elas receitas (arrecadações) e as despesas (pagamentos). Esse equilíbrio é feito na Lei Orçamentária Anual. Por isso a discussão entre a EC 95 alterar a LRF não acontece, pois a emenda apenas trouxe algo novo como ajuste. O gestor não tem o dever de gastar todo esse limite, tentando assim fazer com que os gastos sejam mais eficientes. O grande objetivo da EC é buscar um equilíbrio por meio de limitação de despesas o que até o momento não tinha funcionado.

2.3.1. Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), oficialmente a Lei Complementar nº 101 de 2000, foi fruto de estudos e pesquisas sobre a realidade da gestão financeira mundial e de nosso país. 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.

A LRF abrange os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), os Tribunais de Contas, 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. Ela 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. Assim, ela cria um limite de despesas e controle dos limites.

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 ou expansão de programas ou a redução de tributos deve ser compensada por aumento em outras receitas, redução de despesas obrigatórias, ou ambos. Para que se mantenha um equilíbrio financeiro.

A história econômica brasileira foi marcada por excessiva instabilidade por conta do descontrole inflacionário e às oscilações de taxas de juros. Foi neste ambiente que a LRF surgiu, com foco de prevenir os desequilíbrios fiscais. Contudo ela promove a transparência dos gastos públicos e conscientiza o cidadão do seu papel no controle dos gastos públicos. A LRF que assegura ampla divulgação de planos, relatórios de prestação de contas, pareceres, orçamentos, se tornando um mecanismo de controle social. Garantido a todos os cidadãos acesso às informações que explicitam as ações a serem praticadas pelos governantes, as em andamento e as executadas em períodos anteriores.

2.3.2. 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 da 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:		
Despesas Empenhadas Pagas de 2016		
+	=	Montante X
Restos a Pagar Pagos de 2016 * 7,2%		
Cálculo de 2018:		
Montante X * IPCA de 2017	=	Novo Montante X

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 joga a responsabilidade nos casos de descumprimento, 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 desde que não ultrapasse os 0,25% do seu limite.

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. O NRF pode vir ser o passo para o Brasil ter suas contas equilibradas, e se faz necessário frente ao crescimento dos gastos do governo ao longo dos anos. Espera-se que essa forma de limitação traga bons resultados para o país.

3. METODOLOGIA

A presente pesquisa trata-se de uma pesquisa documental, com objetivo descritivo e abordagem qualitativa, que não se preocupando com representatividade numérica, mas, sim, com o aprofundamento de um grupo social ou de uma organização.

Para isso, foi utilizado método de análise comparativa, o qual consistia em comparar variáveis ditas relevantes pelo Fundo Monetário Internacional – FMI.

A base de dados é o documento apresentado pelo FMI que fornece informações específicas dos países sobre as suas regras fiscais, ele apresenta 89 países, cada um com suas regras desde 1985 até o final de fevereiro de 2015.

Conforme “working paper” do 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. Abaixo estão listados todos os países que assim como o Brasil possuem um modelo de controle fiscal através da limitação de despesa pública:

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, ele 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 consideradas 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.

4. ANÁLISE DE RESULTADOS

No quadro a seguir os itens são comparados pelas principais características 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. Para a interpretação do quadro a seguir temos na primeira coluna o país e o ano em que começou o regime fiscal, e as perguntas comparativas na primeira linha, seguido das respostas “Sim”, para quando o país atende a especificação da pergunta e “Não” quando o regime do país não atende a especificação.

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 2000	Estatuto	Não	Não	Não	Sim

Fonte: FMI (2015). Elaboração própria.

4.1. Base Legal

A Base Legal significa que as alegações proferidas possuem um embasamento jurídico, estão previstas em textos da lei, sendo referidas sobre temas, podendo assim ser utilizado como forma de comprovação do que estamos citando. 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, que se referi a uma variedade de normas jurídicas cuja característica comum é a de regular as relações e as ações das pessoas, de um território ou da sociedade. Elas possuem força de lei e servem 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.

4.2. Obrigação formal de seguir o limite

A Emenda Constitucional permiti 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 artigo 60 da Constituição Federal. Sua aprovação geralmente passa por exigências superiores às necessárias para a aprovação de uma lei ordinária, com mecanismos que vão da ampla maioria, sendo três quintos no mínimo, no parlamento, até a aprovação da mudança nos Estados.

No Brasil, as alterações do texto constitucional têm início com uma propostas de emenda à Constituição (PEC), que como o caso da EC 95/2016, antes era a PEC 241. 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 limites 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 e as despesas pelo 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.

O Brasil possui uma obrigação mais formal do que o Peru para seguir os limites, por ter força na Constituição Federal do país e trabalhar com o Orçamento da União, ser cumprido é um ponto extremamente importante.

4.3. 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 do 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.

4.4. 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, assuma 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. Logo o TCU é o órgão de controle externo do governo federal, que não está ligado a nenhum poder 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. Mas cada um dos países são responsáveis pelo cumprimento das suas regras. 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.

4.5. 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, conforme Dicionário Linguee 2017.

Segundo 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) e de 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.

5. CONCLUSÕES

Crise, desequilíbrio, instabilidade e incerteza foram palavras bem utilizadas nos últimos anos pelos brasileiros. Ao analisarmos as principais características das políticas de ajuste fiscal, elas podem ser através de aumentos de impostos e cortes de gastos, ou um ou outro. (ALESINA; BARBIERO; FAVERO, 2014) Assim foi apresentada a EC 95 de 2016 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.

O prazo de duração do ajuste brasileiro, de vinte anos, é uma preocupação para a economia e para toda a população. “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 ainda encontrará dificuldades para ter resultados imediatos.

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 com o Peru, pois os dois são países que adotam o modelo de limitação das despesas primárias como forma de redução dos gastos públicos. O Peru foi o país escolhido por se tratar de uma economia que chamou muita atenção nos últimos anos, pelos bons resultados apresentados, ele também passou por crises e situações bem semelhantes as do Brasil. Os dois países encontram-se em desenvolvimento econômico e são destaque na América Latina.

Os dados para a pesquisa foi o documento apresentado pelo FMI. “Este documento fornece informações específicas do país sobre as regras fiscais em uso em 89 países desde 1985 até o final de fevereiro de 2015.” (BOVA; KINDA; MUTHOORA; TOSCANI, 2015). Assim 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 monitorar o país está e se possui uma cláusula de escape bem especificadas. Para as perguntas o Brasil e o Peru só obtiveram respostas semelhantes para as questões: “Regras são dadas por corpo independente?” e se possui “Cláusulas de escape bem especificadas?”. Podemos concluir com a comparação que há algumas similaridades do novo regime brasileiro com a experiência peruana, considerando as variáveis ditas relevantes pelo FMI.

O Peru conseguiu apresentar resultados bons com o seu modelo de ajuste, hoje se destaca no mercado mundial e tem atraído investimentos estrangeiros para o país. No caso do Brasil sabemos que os próximos anos serão bem complicados para o desempenho fiscal da União, podendo apresentar resultados negativos. Não podemos também generalizar e dizer que a escolha da EC 95 foi a única e a melhor saída para o governo atual, porém esperamos que traga resultados positivos para a economia brasileira. Da mesma forma não podemos afirmar que como o caso do Peru foi bom e está dando certo que o nosso por possuir similaridades também dará certo, pois há outros fatores que podem interferir, como as influências econômicas e políticas, e a forte dependência de uma boa gestão de gastos e alocação de recursos. Assim para que o “Novo regime” dê certo será necessário muito mais do que uma limitação de gastos, mas também uma boa gestão.

Como a EC é uma novidade para o ano de 2017, dicas para pesquisas futuras como a verificação se a limitação das despesas funcionará, a comparação das despesas daqui a alguns anos, se essa limitação de gastos afetou algumas áreas como a saúde e a educação, e até mesmo a comparação desse modelo brasileiro com o modelo de outros países.

Em toda a história os países vivenciaram crises, passam por bons momentos na economia e por momentos de recessão. Com o Brasil não foi diferente, e sua história é marcada por muitas oscilações boas e ruins, com momentos de destaque positivos e negativos, atingindo sempre a sua população. A crise nos traz ensinamentos e o maior deles é o de que não se pode crescer a qualquer custo. Hoje o Brasil apresenta não só problemas com a economia como também problemas no cenário político, o que pode torna a situação mais difícil, mas não impossível. O fato é que sempre temos que buscar a recuperação.

REFERÊNCIA BIBLIOGRAFIA

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

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.

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

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

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.

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

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.

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

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

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

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.

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.

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

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

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.

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>>.

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.

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

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>

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.

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>>

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>>

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>.

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>