

POLÍTICA FISCAL E DÍVIDA PÚBLICA

Experiências internacionais bem sucedidas na redução das despesas primárias

Jedson César de Oliveira*
José Luis Oreiro**

Em artigo publicado no boletim *Economia & Tecnologia* – Vol. 04, Ano 02, jan./mar. 2006 – fizemos algumas considerações a respeito da elevação contínua das despesas primárias pelo governo central e dos efeitos negativos causados por essa elevação, tais como o aumento da carga tributária para cobrir o déficit gerado e a restrição que o afrouxamento fiscal impõe sobre a condução da política monetária.

Em relação ao aumento na carga tributária, acredita-se que o percentual de aproximadamente 38% do PIB tenha alcançado o teto, pois a sociedade dá claros sinais de que não está mais disposta a financiar o aumento das despesas primárias do governo, pelo fato de não existir uma contrapartida no fornecimento de bens e serviços, muito pelo contrário, já existe uma cobrança maior para que haja uma redução nos tributos. Isso quer dizer que se as despesas continuarem se expandindo no ritmo acelerado em que se encontram, o governo não mais poderá contar com aumento nas receitas para equilibrar suas finanças. Quanto à restrição que a política fiscal mais frouxa provoca sobre a política monetária, isso ocorre principalmente pelo fato do aumento nas despesas primárias, ainda que acompanhado por um aumento da carga tributária, provocar uma elevação na demanda agregada e, assim, gerar pressões inflacionárias¹⁹. A política fiscal adotada pelo governo brasileiro tem sido, portanto, expansionista; apesar do aumento do superávit primário.

Assim sendo, retomaremos o debate em torno da elevação das despesas primárias do governo central buscando, desta vez, apresentar algumas evidências empíricas de países que foram bem sucedidos na tarefa de reduzir esse tipo de despesa, bem como discutir quais impactos a diminuição dos gastos públicos provocou sobre o nível de atividade econômica, nível de endividamento público, geração de empregos, entre outros.

Desde os anos 1980, vários países membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) têm obtido expressivas reduções nas despesas

* Mestre em Desenvolvimento Econômico pela UFPR. Endereço eletrônico: jecoli@sociais.ufpr.br.

** Professor do Departamento de Economia da UFPR e Pesquisador do CNPq. Endereço eletrônico: joreiro@ufpr.br. Página pessoal: <http://www.joseluisoreiro.ecn.br>.

¹⁹ OREIRO e PEREIRA-NETO (2006) mostraram que o multiplicador fiscal de longo-prazo é maior do que o multiplicador fiscal de curto-prazo, ou seja, o impacto imediato de um aumento dos gastos do governo é menor do que o efeito do aumento desses gastos sobre a demanda agregada, uma vez que se tenha levado em conta o impacto dos mesmos sobre o endividamento público.

primárias com relação ao PIB, a partir de diferentes níveis de ajustes fiscais. Schuknecht e Tanzi (2005)²⁰ analisam uma amostra com 22 desses países, dividindo-a em três grupos principais: o primeiro considera aqueles países que empreenderam reformas fiscais fortes, ou “ambiciosas” para os autores, alcançando bons resultados em termos econômicos, financeiros e sociais; o segundo grupo inclui países que realizaram reformas consideradas brandas, ou “tímidas”, e obtiveram resultados apenas modestos. Por fim, o terceiro grupo de países considera aqueles que não realizaram ajustes fiscais e, apesar disso, seus dados são confrontados com os dos demais grupos, com o objetivo de tentar analisar a relação entre as despesas primárias como proporção do PIB e diversos indicadores sócio-econômicos.

Tabela 1. Variação dos gastos de acordo com a composição (% do PIB)

| Países/Nível Ajuste | Total | Juros | Gasto primário | Transf./Subs. | Cons. Governo | Investimento |
|----------------------------|--------------|-------------|----------------|---------------|---------------|--------------|
| Reformas Ambiciosas | | | | | | |
| Áustria | -5,9 | -0,8 | -5,1 | -1,5 | -1,8 | -1,8 |
| Bélgica | -10,5 | -3,0 | -7,5 | -4,0 | -1,2 | -2,3 |
| Canadá | -11,4 | 1,5 | -12,9 | -7,0 | -5,5 | -0,5 |
| Espanha | -7,7 | -2,2 | -5,5 | -3,7 | -1,0 | -0,8 |
| Finlândia | -10,3 | -2,3 | -8,0 | -5,4 | -2,6 | 0,0 |
| Holanda | -11,2 | -2,5 | -8,7 | -7,7 | -1,0 | 0,0 |
| Irlanda | -16,4 | -6,8 | -9,5 | -3,1 | -5,8 | -0,7 |
| Noruega | -6,6 | -1,2 | -5,4 | -5,0 | -0,1 | -0,4 |
| Nova Zelândia | -14,9 | -6,4 | -8,5 | -8,0 | -0,6 | 0,1 |
| Suécia | -9,7 | -2,6 | -7,0 | -5,2 | -1,3 | -0,5 |
| Média | -10,5 | -2,6 | -7,8 | -5,1 | -2,1 | -0,7 |
| Reformas Tímidas | | | | | | |
| Alemanha | -1,8 | -0,6 | -1,2 | 0,1 | -0,8 | -0,5 |
| Austrália | -4,6 | -3,1 | -1,5 | 1,5 | -2,0 | -1,0 |
| Dinamarca | -4,9 | -3,7 | -1,2 | -1,5 | 0,4 | 0,0 |
| EUA | -3,1 | -1,9 | -1,1 | 0,2 | -1,5 | 0,1 |
| França | -1,9 | -0,8 | -1,2 | 0,7 | -0,3 | -0,2 |
| Itália | -9,1 | -6,1 | -3,0 | -1,3 | -1,0 | -0,7 |
| Luxemburgo | -5,2 | -1,1 | -4,0 | -2,6 | -1,5 | 0,0 |
| Suíça | -1,4 | -0,2 | -1,2 | -1,2 | 0,3 | -0,3 |
| Reino Unido | -4,3 | -2,8 | -1,4 | 1,2 | -1,6 | -1,1 |
| Média | -4,0 | -2,3 | -1,8 | -0,3 | -0,9 | -0,4 |
| Sem reformas | | | | | | |
| Grécia | -4,2 | -6,5 | 2,3 | 1,4 | 0,3 | 0,6 |
| Japão | -0,2 | -0,4 | 0,2 | -1,1 | 2,4 | -1,1 |
| Portugal | -0,3 | -0,2 | -0,1 | 0,2 | 0,3 | -0,6 |
| Média | -1,6 | -2,4 | 0,8 | 0,2 | 1,0 | -0,4 |
| Média Geral | -6,6 | -2,4 | -4,2 | -2,5 | -1,2 | -0,5 |

Fonte: Schuknecht e Tanzi (2005)

Nota: O período em análise vai de 1982 até 2002, no entanto, a variação dos gastos em relação ao PIB é medida tomando-se o ano de pico, podendo ser o ano base ou não.

²⁰ *Reforming Public Expenditure in Industrialised Countries: Are There Trade-offs?* European Central Bank, WPS n°435, fev.

Os resultados encontrados são apresentados na Tabela 1, adotando-se o período de 1982 a 2002. O primeiro grupo mostra que os países que realizaram reformas mais ambiciosas foram Áustria, Bélgica, Canadá, Espanha, Finlândia, Holanda, Irlanda, Noruega, Nova Zelândia e Suécia. Com uma redução média da ordem de 10,5% do PIB nos gastos totais em relação ao ano de pico, observa-se que a maior parte da redução foi obtida sobre os gastos primários (-7,8%), sobretudo nos itens transferências e subsídios (-5,1%) e no consumo do governo (-2,1%), tendo a área de investimentos sido pouco afetada pelo ajuste fiscal (-0,7%).

Do ponto de vista financeiro, os países com ajustes fiscais “ambiciosos” conseguiram reduzir seus déficits fiscais de quase 8% do PIB na média para zero, apenas 6 anos após terem alcançado o pico nos gastos públicos. O crescimento econômico verificado também apresentou uma melhora sensível, saindo de uma taxa média de aproximadamente 2% a.a. nos anos 1980 para 3,5% a.a. nos anos 90. Isso pode sinalizar aos *policymakers* que, ao contrário do saber convencional baseado em versões simplórias da teoria Keynesiana, reduzir o déficit público não gera necessariamente uma recessão ou baixo crescimento econômico²¹.

No segundo grupo de países encontram-se Alemanha, Austrália, Dinamarca, EUA, França, Itália, Luxemburgo, Suíça e Reino Unido. Esse grupo é considerado pelos autores como aquele que realizou um conjunto de reformas “tímidas” e apresenta como resultado uma redução média nos gastos totais da ordem de 4% do PIB. Nota-se que os itens que apresentaram maiores quedas em relação ao gasto total desse grupo foram os juros (2,3% do PIB) e em seguida o gasto primário (1,8%). Isso pode indicar que os países integrantes desse segundo grupo não necessitavam de reformas fiscais mais duras do que as realizadas, ou não conseguiram cortes maiores nas despesas primárias em virtude do desgaste político que um ajuste dessas proporções gera.

Em termos fiscais, a redução nos déficits apresentou um quadro de melhora, porém inferior ao verificado no primeiro grupo, que realizou ajustes mais fortes saindo de aproximadamente -4% para - 2% do PIB. O crescimento econômico, mesmo estando abaixo do observado no primeiro conjunto de países, apresentou elevação de aproximadamente 2,3% a.a. na média para 3% a.a. no final do período.

²¹ Uma explicação plausível sobre o porque uma redução do déficit fiscal pode gerar uma expansão do produto ao invés de uma redução é dada por STIGLITZ com base na experiência norte-americana durante a administração Clinton: “Aqueles que estavam comprometidos com a redução do déficit vieram com uma nova teoria. Esperava-se que a redução do déficit levaria a taxas de juros de longo-prazo mais baixas, e taxas de juros de longo-prazo mais baixas levariam a um aumento do investimento, e o aumento do investimento reaqueceria a economia” (2003, pp.69-70).

Os resultados encontrados pelos autores, à primeira vista, podem chamar à atenção, porque vão de encontro com a visão keynesiana tradicional de que déficits públicos são importantes fatores de encorajamento do *animal spirit* dos agentes econômicos, na medida em que sinalizam para o setor privado que o governo irá demandar parte da sua produção e isso terá efeitos de encadeamento pra frente e para trás na economia. No entanto, é preciso destacar que os ajustes fiscais realizados pelos países desenvolvidos foram feitos, principalmente, através da redução dos gastos considerados menos produtivos, ao contrário de cortes nos investimentos em infra-estrutura e nas áreas da educação e saúde, como se fez no Brasil nos últimos 5 anos. Além disso, uma forte contração fiscal, centrada na redução dos gastos primários do governo, pode sinalizar para os agentes econômicos que o governo tem condições de empreender uma redução dos impostos em algum momento no futuro. Essa expectativa de redução futura dos impostos pode, sob certas circunstâncias, atuar como um fator que estimula os gastos de consumo das famílias, principalmente naqueles países onde as famílias se defrontam com menos restrições de liquidez²².

Assim, baseado na sutil diferença entre a produtividade, ou não, das despesas públicas, entendemos que realizar uma reforma fiscal para reduzir os gastos primários do governo – ou seja, aqueles não-produtivos ou pouco produtivos – não contrariam a visão keynesiana dominante de que uma expansão das despesas produtivas do governo traz benefícios em termos de maior crescimento do PIB. A *rationale* é que cortar gastos não-produtivos e/ou expandir gastos produtivos são faces da mesma moeda e, portanto, possuem os mesmos efeitos.

A redução das despesas primárias na maioria dos 22 países pesquisados contribuiu fortemente para o equilíbrio das finanças públicas e, conseqüentemente, sinalizou aos compradores de títulos públicos o compromisso dos governos com o pagamento de suas dívidas, o que permitiu a redução dos gastos com o pagamento de juros. Portanto, houve um efeito duplo do controle dos gastos pelos governos tanto sobre os indicadores financeiros quanto sobre os indicadores econômicos e, deste modo, outras áreas acabaram se beneficiando do ajuste.

Quanto à carga tributária, os dados obtidos na amostra de países indicam uma redução das receitas da ordem de aproximadamente 5% do PIB na média para os países que realizaram ajustes “ambiciosos”, fruto dos inúmeros benefícios dos ajustes fiscais, tais como

²² A esse respeito ver Blanchard (1997, cap. 10).

maior equilíbrio financeiro, menor taxa de juros e melhora no nível de atividade econômica. Já o grupo de países que realizaram ajustes “tímidos” reduziu a carga tributária entre 1% e 2% do PIB, uma vez que os benefícios alcançados foram pequenos em relação ao primeiro grupo.

A despeito da redução observada nas receitas de ambos os grupos de países, os autores apontam que a dívida pública desses países, na média, diminuiu. Isso se deve, ao fato das despesas terem se reduzido mais do que as receitas e, portanto, o efeito final foi de queda no nível de endividamento público.

Considerando apenas os países que realizaram fortes ajustes fiscais, a redução na razão dívida/PIB foi de mais de 30% quando se considera o período de pico da dívida, passando de 91,8% do PIB média do período 1988-1992 para 61,1% no período 1998-2002. Esse dado mostra claramente o impacto do esforço realizado para controlar as despesas do governo no médio e longo prazo.

Em relação aos países que fizeram reformas “tímidas”, houve da mesma forma uma melhora nos indicadores do nível de endividamento público com respeito ao PIB, que passou de 28,8% na média do período 1983-1987 para 21,1% do período 1998-2002, o que significou um ajuste nada desprezível de 7,7% do PIB. Já aqueles países que não realizaram ajustes fiscais no período apresentaram uma elevação considerável na razão dívida/PIB de 60,4% no período de 1983-1987 para 99,4% no período 1998-2002.

Um outro importante indicador que apresentou significativa melhora foi a taxa de emprego. Para o primeiro grupo a taxa aumentou de 56% no período 1983-1987 para 64,4% na média do período 1998-2002, ou seja, um aumento de 8,4 pontos percentuais, e para o segundo conjunto de países houve no mesmo período um aumento de 65,6% para 70% no nível de emprego, portanto, aumentou 4,4% pontos percentuais. Analisando a correlação entre os gastos sociais e a taxa de emprego, o resultado indicou que cada 1 ponto percentual de redução nas despesas sociais esteve correlacionado com o aumento de 1,3 ponto percentual na taxa de emprego.

O estudo publicado por Schuknecht e Tanzi (2005) nos ajuda a entender melhor o comportamento da economia quando se pretende realizar algum tipo de ajuste no lado fiscal. É claro que não se podem replicar os resultados encontrados nos países da OCDE para o Brasil ou esperar que os mesmos efeitos ocorram por aqui, dadas as peculiaridades de cada país. No entanto, os sinais são importantes elementos do estudo e fornecem um ponto de partida de qualquer análise séria que tente encontrar as soluções para os inúmeros problemas de nossa economia.

Especialistas no Brasil tem alertado para o crescimento dos gastos primários do governo. Nesse aspecto, cabe ressaltar que o crescimento dos gastos com previdência social, que saíram de 5% do PIB em 1995 para 7,6% em 2005; e o crescimento dos gastos de custeio e capital, que aumentaram de 4,2% do PIB em 1995 para 5,8% em 2005 são extremamente preocupantes. Em relação à previdência social, a preocupação se intensifica quando se observa que o aumento na expectativa de vida dos brasileiros fará o número de beneficiados saltar de 16 milhões em 2004 para 28 milhões em 2020 e para 40 milhões em 2040, de acordo com as estimativas do IBGE.

Levando em conta o atual cenário de elevação das despesas primárias aliado ao fato de o Brasil possuir, nos últimos 10 anos pelo menos, o pouco honrado título de campeão da taxa real de juros do mundo, a tarefa de alcançar o crescimento econômico sustentado se torna muito mais difícil. Apesar de a economia mundial apresentar uma diminuição na liquidez e na confiança nos mercados emergentes em virtude do aumento nos juros pelo *Federal Reserve*, espera-se que o ambiente internacional ainda esteja propício à realização de uma reforma fiscal consistente e duradoura que permita uma redução principalmente dos gastos primários do governo e, conseqüentemente, possibilite a redução do atual nível de taxas de juros e da carga tributária, pois esses elementos constituem-se os principais entraves ao aumento da taxa de investimento do país.

Em suma, observa-se que o país não tem tirado proveito do bom ambiente internacional para equilibrar suas finanças públicas. Não se pode negar que houve uma significativa melhora na economia brasileira com a criação do regime de metas de inflação, a flexibilização do regime de câmbio e a política de geração de superávits primários. No entanto, alcançado o objetivo de estabilizar a economia após inúmeras tentativas frustradas desde a década de 80, espera-se que outros objetivos de política econômica, tais como a racionalização e transparência dos gastos públicos, redução da razão dívida/PIB e redução da enorme carga tributária possibilitem a diminuição das taxas de juros e que o país possa alcançar uma taxa de investimento de 25% ou 26% do PIB, a qual é absolutamente necessária para a retomada do crescimento sustentado da economia brasileira.

Referências Bibliográficas.

- BLANCHARD, O. J. (1997). *Macroeconomics*. Prentice Hall. Nova Jersey.
- OREIRO, J.L; PEREIRA-NETO, J.B. (2006). “Política Fiscal, Crescimento, Distribuição de Renda e Endividamento Público”. *Anais do XI Encontro Nacional de Economia Política*. Vitória.
- STIGLITZ, J. (2003). *Os Exuberantes Anos 90*. Companhia das Letras: Rio de Janeiro.