

Título do capítulo	PARTE 1 ASPECTOS MACROECONÔMICOS E ORÇAMENTÁRIOS DO GASTO PÚBLICO
Autores (as)	Maurício Saboya
DOI	
Título do livro	ASPECTOS DO DESENVOLVIMENTO FISCAL
Organizador (es)	Rogério Boueri Maurício Saboya
Volume	
Série	
Cidade	
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2007
Edição	1ª
ISBN	
DOI	

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2007

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://repositorio.ipea.gov.br>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

ASPECTOS MACROECONÔMICOS E ORÇAMENTÁRIOS DO GASTO PÚBLICO

Maurício Saboya*

A economia brasileira vive atualmente uma fase de transição rumo a uma situação de estabilidade macroeconômica consolidada. Como em todo processo de transição bem-sucedido, elementos de uma velha ordem (instabilidade cambial e do produto interno real; e as altas taxas de juros) deram lugar a elementos da nova ordem (taxas de inflação baixas e estáveis, câmbio flutuante, equilíbrio fiscal e desenvolvimento institucional). Nesse período, em que se criam condições para o crescimento sustentado da economia, o ajuste fiscal desempenha um papel de grande importância. A manutenção de significativos superávits primários do setor público consolidados, durante os últimos oito anos, bem como a possível entrada, a partir de 2003, em um ciclo de redução sustentada da relação entre a dívida pública e o Produto Interno Bruto (PIB), são sinais de um compromisso duradouro com o equilíbrio fiscal de longo prazo. Essa atitude de responsabilidade no tocante à gestão das contas públicas, apoiada por um adequado arcabouço legal-institucional – do qual a Lei de Responsabilidade Fiscal é uma peça-chave – certamente tem contribuído para que o Brasil retome o rumo do desenvolvimento.

Entretanto, há razões para crer que a qualidade do ajuste fiscal brasileiro tem deixado a desejar nos últimos anos. O crescimento contínuo das despesas não-financeiras da União e a elevação do grau de rigidez orçamentária – isto é, o aumento das receitas vinculadas e das despesas obrigatórias – são reflexos ainda da falta de qualidade no esforço fiscal do País. Os crescentes superávits primários têm sido obtidos com incrementos de receitas, principalmente das contribuições sociais. Estas, a despeito de recentes mudanças em algumas bases de cálculo, continuam em sua maioria incidindo “em cascata”, distorcendo a alocação de recursos e prejudicando a produtividade e a competitividade da indústria nacional. Como resultado, tem-se uma carga tributária crescente (37,8% do PIB em 2005 – nível recorde), que aponta para um limite superior ao suportável pela sociedade. Finalmente, em razão da elevada rigidez orçamentária e do incremento dos dispêndios obrigatórios da União (pagamento de benefícios da Previdência, pessoal, encargos sociais etc.), reduz-se a margem de manobra da política fiscal, que perde seu poder

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur) do Ipea.

de atuar como um efetivo instrumento de estabilização. Um efeito colateral desse processo é a redução dos investimentos públicos, com conseqüências perversas sobre o crescimento econômico.

Para os gastos correntes não-financeiros da União – incluindo os gastos sociais e, dentre estes, destaca-se o pagamento de benefícios previdenciários do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) –, há de se estabelecer critérios de flexibilização fiscal que atendam a três objetivos: política social, estabilização e crescimento econômico. Não se trata, obviamente, de dar menos importância às motivações e aos objetivos específicos da política social (justiça social, equidade, combate à pobreza e às desigualdades), mas de avaliar os gastos sociais também sob uma ótica macroeconômica, que considere não apenas aspectos de estabilização e crescimento, mas também os itens de eficiência e eficácia. O grande desafio é identificar e promover cortes nos segmentos de gastos sociais (começando pela Previdência) que sejam ineficientes, ineficazes e improdutivos. Para isso, é fundamental desenvolver instrumentos de análise dos gastos sociais sob essa perspectiva mais abrangente.

Os principais grupos de despesas (gastos sociais, investimentos, subsídios, transferências) devem ser avaliados quanto aos seus impactos redistributivos e quanto aos seus possíveis efeitos de desestímulo à produção. Em suma, para cada situação existe uma combinação ótima dos diversos tipos de gastos, pois cada um deles possui características positivas e negativas no tocante ao desenvolvimento fiscal. O papel do analista, nesse caso, é o de julgar se a combinação dessas rubricas é adequada ao sistema econômico em questão, ou se ocorrem desequilíbrios nessa divisão.

É preciso que a sociedade brasileira discuta as funções, o perfil e o tamanho do Estado desejável. O desafio é compatibilizar a consolidação da estabilidade macroeconômica (que requer responsabilidade e sustentabilidade fiscal) com a proteção social, o combate à pobreza e às desigualdades. Essas questões estão no cerne da discussão acerca da eficiência e da eficácia dos gastos públicos no Brasil.

Os artigos contidos nesta primeira parte são uma tentativa de fomentar a discussão acerca das interações entre as escolhas da política fiscal e o desenvolvimento econômico. Após oito anos de ajuste fiscal, desde que o Programa de Estabilidade Fiscal (1998) inaugurou uma fase de obtenção de expressivos superávits primários do setor público, é urgente a reflexão acerca da qualidade do ajuste fiscal brasileiro. Nesse aspecto, um consenso tem surgido ultimamente entre os analistas das finanças públicas: é preciso estudar a eficiência das despesas do governo a fim de se elaborarem políticas específicas de gastos

públicos, com o propósito de otimizar seus retornos econômicos e sociais. É com esse espírito que a primeira parte deste volume apresenta cinco breves artigos, que tratam das relações entre o gasto público e o crescimento econômico sob diferentes perspectivas.

O primeiro artigo, do Professor John Toye, traça um panorama dos problemas enfrentados pela Grã-Bretanha no processo de desenvolvimento de seu sistema de gestão dos gastos públicos, bem como descreve em linhas gerais o atual sistema e suas relações com a política macroeconômica. Nesse aspecto, a experiência britânica pode ser muito útil para o aperfeiçoamento do sistema de controle dos gastos públicos no Brasil.

No segundo artigo, intitulado *Ajuste fiscal, estabilidade e crescimento*, discutem-se as condições sob as quais a atual expansão dos gastos correntes do governo seria prejudicial ao crescimento econômico. Em consonância com o que vem sendo dito por vários especialistas nessa área, os autores concluem que os impactos do gasto público sobre o crescimento econômico dependem crucialmente da composição desse gasto, sendo que o aumento dos investimentos públicos e de despesas promotoras de redistribuição de renda – isto é, redutoras das desigualdades sociais – podem ter impactos positivos significativos sobre o crescimento.

No terceiro artigo, intitulado *Poupança em conta-corrente do governo: uma nova proposição de política fiscal*, discutem-se as vantagens de se “permutar a meta fiscal baseada em superávit primário por uma meta baseada na poupança em conta-corrente do governo”, como um meio para se conciliar a manutenção da austeridade fiscal com o aumento dos investimentos públicos. Utilizando uma metodologia sofisticada, os autores simulam trajetórias para a relação entre a dívida pública e o PIB em vários cenários e concluem que a troca do superávit primário pela poupança em conta-corrente do governo não alteraria substancialmente a trajetória da relação dívida/PIB. Contudo, esta última opção teria a vantagem de proporcionar uma taxa mais elevada de crescimento econômico, sendo, por isso, preferível.

O quarto artigo – *Rigidez orçamentária no Brasil e regras de flexibilização fiscal* – argumenta em favor da adoção de regras de flexibilização fiscal que contenham o crescimento dos gastos da União e que abram espaço para aumentos do superávit primário e/ou para incrementos dos investimentos públicos. Com base nas premissas de que a rigidez fiscal é muito elevada – tanto do lado das receitas quanto das despesas – e de que esta acarreta uma certa *armadilha* que trava a consolidação da estabilidade macroeconômica, o autor propõe que os gastos correntes obrigatórios não-financeiros da União sejam

flexibilizados por meio de regras que imponham cortes e/ou limites aos segmentos das despesas considerados ineficientes, ineficazes ou improdutivos. Em especial, isso envolve uma avaliação dos gastos sociais – sobretudo dos pagamentos de benefícios da Previdência Social – que leve em conta não apenas critérios de política social, mas também de política macroeconômica (estabilização e crescimento).

Finalmente, o quinto artigo, *Previdência Social e eficiência*, discute em termos gerais os critérios de eficiência dos gastos com previdência social. Eficiência é simplesmente a propriedade de um processo capaz de produzir “um resultado com o mínimo de erros, esforços, recursos, energia e tempo”. No caso específico da previdência pública, a discussão sobre a eficiência deve considerar o balanço entre os benefícios sociais advindos das transferências do governo aos aposentados e pensionistas e os custos sociais da manutenção do sistema previdenciário, tanto sob a forma de peso-morto (redução do tamanho dos mercados e perda de bem-estar pelos agentes econômicos), quanto sob a forma de ônus administrativo. No tocante ao peso-morto, a possibilidade de o sistema previdenciário afetar as decisões no mercado de trabalho, bem como de afetar as decisões de poupança e de investimentos dos agentes econômicos, coloca questões importantes sobre o impacto da Previdência no crescimento econômico.