

Título do capítulo	CAPÍTULO 3 CRISE FISCAL E REFORMA DO ESTADO: UMA ANÁLISE LONGITUDINAL DAS CONTAS PÚBLICAS FEDERAIS
Autor(es)	Pedro Cavalcante Ronaldo Alves Nogueira
DOI	DOI: http://dx.doi.org/ 10.38116/978-65-5635-012-7cap3

Título do livro	REFORMAS DO ESTADO NO BRASIL TRAJETÓRIAS, INOVAÇÕES E DESAFIOS
Organizadores(as)	Pedro Luiz Costa Cavalcante Mauro Santos Silva
Volume	1
Série	Reformas do Estado
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2020
Edição	1ª
ISBN	978-65-5635-012-7
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

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

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 da Economia.

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

CRISE FISCAL E REFORMA DO ESTADO: UMA ANÁLISE LONGITUDINAL DAS CONTAS PÚBLICAS FEDERAIS^{1,2}

Pedro Cavalcante³
Ronaldo Alves Nogueira⁴

1 INTRODUÇÃO

Com forte componente político, ideológico e, sobretudo, econômico, um amplo movimento internacional de reformas com vistas a alterar a estrutura, o papel e o funcionamento dos Estados teve início no fim dos anos 1970 e começo da década de 1980. O argumento propulsor desse processo era, principalmente, a crise fiscal que afetava as principais economias do mundo capitalista. O discurso hegemônico, especialmente nos países desenvolvidos, era que o governo havia se tornado sobrecarregado e insustentável do ponto de vista financeiro, colocando em xeque o chamado Estado de bem-estar social (*welfare state*). Em outras palavras, o elevado nível da despesa pública gerava grande *deficit* orçamentário, impactando nos níveis de investimento privado e prejudicando o crescimento econômico, sem melhorias na prestação dos serviços públicos como contrapartida (Schiavo-Campo e McFerson, 2014).

Medidas para reduzir e controlar a despesa pública eram reclamadas. Do mesmo modo, as atenções se transferiam para a defesa da redução do grau de intervencionismo estatal na economia e na sociedade, bem como para o combate à considerada ineficácia e ineficiência da administração pública (Moe, 2007). Por conseguinte, esse amplo movimento reformista da administração pública era defendido como condição necessária à retomada do desenvolvimento econômico dos países, aliado a reformas no mercado, desregulamentação e às formas de atuação estatal (Pawson e Jacobs, 2010).

Essa narrativa em prol de mudanças também ganhou eco na América Latina e no Brasil nas décadas de 1980 e 1990, sobretudo diante do cenário de crise da

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap3>.

2. Os autores agradecem o suporte da assistente de pesquisa Isabella de Araújo Goellner e os comentários de Mauro Santos Silva, Cláudio Armitrano e Luís Carlos Magalhães, todos da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental no Ministério da Economia em exercício no Ipea.

4. Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União (CGU) em exercício na Casa Civil.

dívida externa, baixo crescimento econômico, aumento do desemprego e elevados índices de inflação persistentes na região. Nesse contexto, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), elaborado em 1995 pelo governo federal brasileiro, defendia que, entre as dimensões do colapso do Estado, uma delas envolveria a crise fiscal, isto é, “a crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa” (Brasil, 1995, p. 10). Logo, diversas medidas deveriam ser tomadas, em especial o ajustamento fiscal duradouro e a reforma da Previdência Social.

Embora o PDRAE justificasse parte da urgência de mudanças nos problemas da política fiscal, o texto do projeto não desenvolvia muitos detalhes sobre o diagnóstico e menos ainda sobre as mudanças propostas no tocante ao enfrentamento da crise fiscal. Os dados apresentados se restringiam a alguns gastos com pessoal (ativos e inativos); seguridade e Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); evolução salarial no serviço público e comparação das remunerações com o setor privado (Brasil, 1995).

Após mais de duas décadas, muitas mudanças ocorreram no Estado, na economia e na sociedade brasileira, sem, porém, que o tema das contas públicas saísse do debate e da agenda prioritária do governo federal. Nessa questão, dois marcos legais são fundamentais para se compreender a trajetória e os desafios da política fiscal no setor público do país. O primeiro envolveu a preocupação com a sustentabilidade fiscal dos governos, o que culminou na aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar (LC) nº 101 de 2000, que impôs o controle dos gastos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, condicionando-os à capacidade de arrecadação de tributos desses entes políticos. Trata-se de uma mudança institucional que afetou o comportamento dos gestores públicos, com limites e sanções mais rígidas e transparentes, como também a dinâmica do funcionamento das contas públicas no país. É considerada uma referência nacional no plano das relações federativas, alinhando o comportamento da gestão fiscal em todos os níveis de governo (Loureiro e Abrucio, 2004).

Mais recentemente, diante da recessão econômica iniciada em meados de 2014, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que “altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências” (Brasil, 2016). Em linhas gerais, a mudança na Constituição limita, por vinte anos, as despesas e os investimentos públicos aos mesmos valores gastos no ano anterior, corrigidos pela inflação, medida pelo índice nacional de preços ao consumidor amplo (IPCA). Com foco em sustentabilidade fiscal, a mudança, embora com pouco tempo de vigência, já apresenta consequências ao financiamento dos serviços públicos, em especial às políticas sociais, como veremos adiante.

Este artigo se propõe a explorar a trajetória das contas públicas federais com o objetivo principal de discutir a recorrente vinculação entre as reformas de Estado e as crises fiscais, apresentando as contas públicas federais em diferentes perspectivas: resultado primário, despesas e dívida pública. O artigo compara, além disso, algumas dessas dimensões com outras realidades financeiras de nações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), América Latina e do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul).

A opção por comparações com outros países visa qualificar as discussões e, em boa medida, auxiliar a compreensão de alguns fatores que não são restritos à realidade brasileira. Cabe ressaltar que as escolhas se devem também à disponibilidade dos dados e à adequação das análises comparativas. Para tanto, a pesquisa possui um caráter exploratório-descritivo, com ênfase predominantemente quantitativa, direcionada a analisar as trajetórias e os dilemas da política fiscal no Brasil, preferencialmente entre 1995 e 2019.

Além desta introdução, o artigo conta com outras quatro seções. Na seção 2, apresenta-se uma breve retrospectiva da origem do movimento de reformas do Estado, fortemente vinculado a ajustes fiscais e a (re)discussões do papel do Estado de bem-estar social. Na seção 3, o trabalho se volta à análise do conceito e recorrência de crises fiscais. Em seguida, são apresentadas as trajetórias das contas públicas federais desde 1995, quando possível, em diferentes perspectivas, incluindo a comparação internacional. A última seção foca os desafios remanescentes para a reforma do Estado em equilíbrio com o gerenciamento das contas do governo federal, dialogando com a literatura nacional e os compromissos sociais e fiscais do Estado brasileiro.

2 BREVE RETROSPECTIVA DA REFORMA DO ESTADO

O movimento de reforma do Estado foi consequência de um período de crise econômica iniciado com o impacto do aumento do preço do petróleo nas bases econômicas do Estado de bem-estar social. Entre os países desenvolvidos, o modelo amplo de proteção social vigente era tido como custoso para o nível econômico do período. Como as despesas sociais se mostravam inversamente proporcionais às receitas do Estado, por exemplo, à medida que a atividade econômica se reduzia e aumentavam as demandas pelos benefícios sociais, como o seguro-desemprego, os *deficit* públicos se elevavam e, por consequência, os juros internacionais.

O resultado desse cenário (juros altos e petróleo caro) para os países em desenvolvimento foi severo. Em quase todos eles, à exceção dos asiáticos, o crescimento econômico foi interrompido por uma crise fiscal baseada na dívida pública. Na América Latina, os anos 1980 ficaram conhecidos como “década perdida”. A hiperinflação era o maior problema econômico, com reflexos imediatos

na política da região. Em meio às críticas ao tamanho do Estado como o grande responsável pela dívida pública, e desconsiderando a redução nas receitas públicas, partidos mais conservadores foram assumindo os governos e buscaram fórmulas para escapar da armadilha. No caso das nações que ainda estavam sob regimes ditatoriais, a crise econômica foi um elemento de desestruturação do modelo político e um forte apoio aos anseios de redemocratização (Cepal, 1996).

Críticas aos programas sociais do *welfare state* e ideias de melhorar a eficiência da administração passaram a ser a tônica dos novos governos. A identificação com as técnicas administrativas de mercado foi automática. Num processo de imitação da gestão privada, as palavras de ordem passaram a ser corte e enxugamento da máquina administrativa – daí a expressão Estado mínimo, vinculada à visão neoliberal.

A nova direita e teóricos da escolha pública (F. A. Hayek e J. M. Buchanan, dois dos mais importantes representantes contemporâneos da tradição liberal clássica) advogavam que os mesmos princípios regem o mercado econômico e o mercado político: autointeresse, troca e individualismo. O pressuposto principal é que o sistema de premiação no setor público não promove uma atuação eficiente, já que políticos e burocratas não são incentivados a controlar os gastos. Pelo contrário, o benefício político se dá na mesma proporção do aumento do gasto público.⁵ Nesse cenário, a panaceia deveria ser a adoção de técnicas de gestão do setor privado e mecanismos de controle típicos de mercado.

Entre os países em desenvolvimento, os governos se voltaram para a gestão da dívida pública e da inflação recorrendo a diversas renegociações de dívida, pedidos de socorro ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e, em último caso, declarações de moratória. Naquele momento histórico, chegava ao fim o papel do chamado Estado desenvolvimentista, que protagonizou o crescimento econômico por meio de investimentos em infraestrutura e da regulação protecionista à indústria local incipiente. Cabe ressaltar que, nesses casos, a estrutura organizacional do Estado também era incipiente, muito longe do modelo de Estado burocrático weberiano (Evans, 1993; Kliksberg, 1994; Olivieri, 2011).

Com o Estado fragilizado política e economicamente, o discurso de que era “pesado”, “moroso” e “excessivamente caro” conquistou hegemonia. Assim, podem-se apontar causas para o grande interesse nas propostas de reforma do Estado sob diversos aspectos. A principal foi a crise financeira – carga fiscal insuficiente, gerando *deficit* contínuos e impedindo o crescimento econômico e o atendimento das expectativas sociais. O modelo de Estado-providência passou a representar o “vilão” das contas públicas e um obstáculo ao crescimento e à competitividade (Pitschas, 2001).

5. *Rent-seeking* (literalmente, busca de rendas) é a atividade de indivíduos e grupos de buscar “rendas” extramercado para si próprios por meio do controle do Estado. Tem origem na teoria econômica neoclássica, em que um dos sentidos da palavra *rent* é exatamente o ganho que não tem origem no trabalho, nem no capital.

Outras causas importantes para o interesse na reforma foram o processo de globalização e o surgimento de novas fontes de governança, com reforços de poder supra e infranacionais. Ademais, os baixos níveis de confiança dos cidadãos nas instituições do Estado promoveram uma busca pelos instrumentos de *accountability*, numa tensão entre novas formas de gestão e prestação de contas públicas. Esses elementos levaram a uma visão mais favorável ao modelo de mercado.

Paradoxalmente, a exigência de novas atribuições e serviços públicos prestados pelo Estado continuou. Além das funções clássicas do Estado, outras demandas de cidadania foram inseridas na agenda política: proteção ao meio ambiente; apoio a novas tecnologias; regulação de serviços públicos providos pelo mercado; e integração comercial com outros países. Ao mesmo tempo, havia certa ansiedade para que os Estados deixassem de ser responsáveis por empresas. Assim, a venda de ativos estatais se prestou a ajudar na redução do *deficit* público.

Segundo Cassese e Savino (2007, p. 174), “a globalização econômica criou uma competição entre diferentes sistemas nacionais administrativos e de regulação, expondo-os ao julgamento dos mercados”. Dessa forma, qualquer vantagem comparativa era exposta como bom motivo para o deslocamento de investimentos privados para outro país.

Em resumo, foram três fatores principais que contribuíram para a reforma do setor público: a crise econômica e a internacionalização das economias; a dimensão do *welfare state* e sua pressão sobre os recursos públicos; e a influência do *new right* que promoveu abordagens orientadas ao mercado (Mascarenhas, 1993). Cabe ressaltar a existência de um debate crítico acerca dessa visão hegemônica das razões das reformas, que minimiza a importância da crise fiscal como fator determinante e direciona as atenções para a redução do ritmo de acumulação e, conseqüentemente, do investimento nas economias capitalistas desenvolvidas. Nesse sentido, as respostas de cunho neoliberal para a recuperação da dinâmica capitalista envolveriam o aumento da desigualdade como estratégia para elevar a lucratividade das empresas e a poupança dos mais ricos e, assim, obter mais investimentos e maior crescimento econômico (Anderson, 1995).

No Brasil, paralelamente à implementação do PDRAE, iniciou-se um longo período de boas práticas monetárias e fiscais baseadas em metas de inflação, regime cambial flutuante e regras de responsabilidade fiscal, o que levou o país a alcançar o grau de investimento em 2008 (Holland, 2019). A partir de 2012, entretanto, nossos termos de trocas começaram a cair e nossa taxa de câmbio começou a subir devido a mudanças das condições econômicas internacionais (Barbosa Filho, 2015). A crise fiscal que emergiu a partir do segundo semestre de 2014 levou a um ajuste fiscal malsucedido em 2015 e a reformas fiscais em 2017.

Foi um período bastante profícuo em debates econômicos acerca das condições macroeconômicas e fiscais. Em 2015, as propostas de austeridade fiscal não foram implementadas por falta de apoio do Poder Legislativo. Ao contrário, outras propostas – designadas pautas-bomba,⁶ que implicavam em ampliação do *deficit* fiscal – avançaram no Congresso Nacional.

Duas correntes principais pautaram os impasses sobre a reforma fiscal do Estado brasileiro necessária à retomada da confiança dos agentes econômicos e à retomada do crescimento. Por um lado, economistas de linhas ortodoxas pregam uma política rigorosa de curto e longo prazo, defendendo o teto constitucional dos gastos públicos (reajustados apenas pela taxa de inflação), a reforma previdenciária e um programa robusto de desinvestimentos e privatização (Holland, 2019). Por outro lado, economistas heterodoxos vinculados às universidades entendem que uma política fiscal pró-cíclica contribui ainda mais para a deterioração do cenário fiscal, o que o campo de estudo denominava austericídio. Nesse sentido, defendem que se preservem os gastos sociais e os investimentos públicos como forma de manter a demanda interna e utilizem a capacidade produtiva ociosa a fim de ampliar as receitas públicas, as quais também devem ser majoradas com a redução de incentivos e desonerações fiscais (Barbosa Filho, 2015; Dweck e Teixeira, 2017; Pinho, 2017). Em comum, as duas correntes concordam com a redução dos demais gastos com custeio em percentual do produto interno bruto (PIB), elevando a eficiência e produtividade da ação do estado.

Para Holland (2019), a política fiscal brasileira é marcadamente contraditória, e, no período 2014-2017, o Brasil encarou uma crise fiscal muito específica, em comparação internacional. Com causas multidimensionais, a deterioração fiscal se mostrou profunda e prolongada. O autor defende a implementação de um conselho fiscal independente (previsto na LRF desde 2000,⁷ mas nunca implementado), a fim de garantir o controle de gastos no tempo e ancorar resultados de longo prazo baseados em uma política fiscal consistente. Ademais, recomenda mais parcerias entre o estado e o setor privado, além de um programa de privatização e a revisão da gratuidade de muitos serviços públicos.

Embora paralelas, as reformas administrativas e fiscais circunscritas à eficiência não necessariamente contribuem com a inclusão social nos benefícios do desenvolvimento socioeconômico. “Trata-se, antes, de instrumentalizar o aparelho administrativo, segundo uma concepção gerencial, para que o mesmo responda, com mais agilidade e eficiência, às demandas da economia” (Faria e Faria, 2017).

A indicação histórica encontrada é que as designadas “reformas de Estado” caminharam paralelamente às reformas de caráter fiscal, com viés de controles fiscais

6. Disponível em: <<https://istoe.com.br/o-ajuste-fiscal-que-nunca-existiu/>>.

7. Art. 67 da LC nº 101/2000.

mais rigorosos. Não por acaso, os países que primeiro adotaram (*early adopters*) os estatutos de responsabilidade fiscal nas décadas de 80 e 90 do século XX foram também os casos mais destacados de reformas administrativas do Estado (Mascarenhas, 1993). Em geral, crises fiscais com o consequente retrocesso do Estado de bem-estar social levaram às reformas ditas gerenciais do aparelho de Estado (Bresser-Pereira, 1998; Jann e Reichard, 2002; Matias-Pereira, 2008; Pollit e Bouckaert, 2017).

3 CRISE FISCAL: DEFINIÇÃO E OCORRÊNCIAS

Apesar desse cenário e de todo os debates acerca do papel e tamanho do Estado, a participação dos governos na esfera econômica, em perspectiva histórica, aumentou globalmente desde o início do século passado (Izquierdo, Pessino e Vuletin, 2018). Esse fenômeno é notoriamente conhecido como Lei de Wagner, por exemplo, na medida em que o PIB *per capita* aumenta, o gasto público tende a subir, na expansão de atividades e serviços novos ou já existentes (Musgrave e Peacock, 1958). A título de exemplo, nos países integrantes da OCDE, em média, as despesas sociais públicas aumentaram de 16% para 21% do PIB entre 1980 e 2005 (Adema e Ladaique, 2009).

Nesse contexto, a política fiscal, compreendida como o conjunto de medidas pelas quais o governo arrecada receitas e realiza despesas para fins de estabilização macroeconômica, gerenciamento da dívida pública, redistribuição da renda e alocação de recursos, tornou-se cada vez mais central na agenda dos países.

Embora os desafios de promover a estabilidade econômica e assegurar a continuidade na prestação de serviços públicos sejam compartilhados por todas as nações, chama atenção o alto grau de heterogeneidade no desempenho dessas tarefas. Além disso, observa-se que não é trivial, e muito menos consensual, o caminho para se alcançar ou manter níveis de desenvolvimento econômico e social.

O tema ganha ainda mais destaque no setor público e no meio acadêmico após a primeira crise do petróleo, nos anos 1970, que gerou uma série de problemas aos Estados. Em uma interpretação sobre o fenômeno, O'Connor (1973) caracteriza crise fiscal ou financeira como a crescente incapacidade dos governos de atender às demandas cada vez maiores dos vários setores da economia e dos grupos sociais. Com efeito, a busca pela sustentabilidade significa uma gestão que consiga evitar crise fiscal, ou seja, a lacuna estrutural entre receitas e despesas públicas quando o crescimento econômico recua e o desemprego e a inflação sobem (Medas *et al.*, 2018).

No caso específico da América Latina, o problema ganha mais relevância na década de 1980 e, segundo Bresser-Pereira (1993, p. 42), possui cinco ingredientes: *i*) *deficit* orçamentário; *ii*) poupanças públicas negativas ou muito pequenas; *iii*) dívida pública externa e interna excessiva, *iv*) falta de crédito do Estado refletida na falta de confiança na moeda nacional e nos vencimentos de curto prazo da dívida interna; e *v*) falta de credibilidade do governo e sua imobilização.

Diversas propostas de soluções foram inseridas nas agendas governamentais dos países da região, no âmbito do conhecido Consenso de Washington. Em linhas gerais, trata-se de uma combinação de dez recomendações econômicas básicas que representantes de instituições financeiras internacionais defendiam para a promoção do ajuste macroeconômico de países em desenvolvimento em dificuldades (Williamson, 1990). Entre elas, destaque para disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, reformas estruturais liberalizantes (comerciais, financeiras e trabalhistas) e privatização (Rodrick, 2006).

De acordo com Kerstenetzky e Kerstenetzky (2015, p. 591), na sequência da adoção das recomendações prevaleceram “os problemas persistentes de desempenho econômico, crescimento fraco ou nenhum crescimento, volatilidade, pobreza e desigualdade”. Assim, os resultados da implementação desses remédios não geraram os efeitos positivos esperados, e as crises fiscais continuaram a assombrar não apenas as nações latino-americanas como todo o mundo (Rodrick, 2006; Bárcena e Prado, 2015).

No sentido de identificar mais adequadamente o fenômeno e qualificar essa discussão de crise fiscal, Medas *et al.* (2018), a partir de uma abordagem abrangente, construíram uma vasta base de dados, entre 1970 e 2015. O levantamento inclui quase 190 países que enfrentaram dificuldades fiscais a ponto de não conseguirem conter grandes desequilíbrios financeiros e acabarem adotando medidas extremas, como inadimplência e monetização do *deficit*. Nessa estratégia analítica, considera-se um ano de crise fiscal quando pelo menos um dos quatro critérios a seguir é atendido.

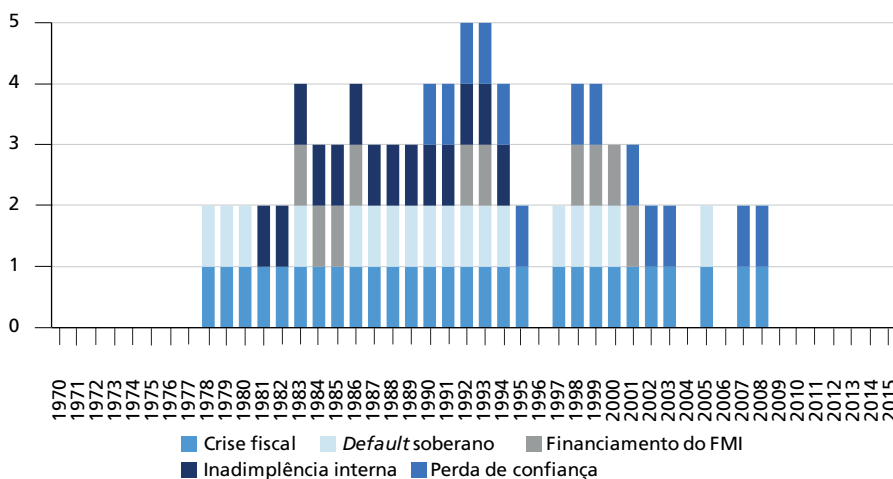
- 1) *Default* ou calote soberano para credores privados ou oficiais (por exemplo, inadimplência total e reestruturação).
- 2) Pedido de apoio financeiro em larga escala ao FMI. Esse critério captura qualquer ano sob um acordo financeiro do fundo com acesso acima de 100% da cota e ajuste fiscal como objetivo do programa.
- 3) Inadimplência implícita da dívida pública interna, em que os países recorrem à inflação muito alta ou ao acúmulo de atrasos de dívidas para financiar o orçamento.
- 4) Perda de confiança dos investidores, com pressões extremas de mercado. Um subcritério é a perda de acesso ao mercado, enquanto o outro é o alto preço de acesso com limite para os *spreads*.

Na análise dos resultados, os autores demonstram que países de baixa renda são bem mais afetados com crises e vulneráveis aos choques exógenos que as economias emergentes e, sobretudo, as avançadas. Ademais, Medas *et al.* (2018) concluíram que a política fiscal tende a ser normalmente pró-cíclica na medida em que os países reduzem o crescimento das despesas quando a atividade econômica enfraquece e a queda na produção é ampliada se acompanhada por uma crise financeira.

A partir do tratamento quantitativo da mesma base de dados, Cerovic *et al.* (2018), por sua vez, mapeiam os indutores das crises, os chamados sistema de alerta antecipado (*early warning systems* – EWS). Como resultado, observa-se que esses fatores variam com o nível de desenvolvimento das economias, com destaque para as mais dependentes a mudanças na ajuda externa. As análises estatísticas, em boa medida, convergem com o senso comum, ou seja, as crises são mais recorrentes quando as economias constroem desequilíbrios internos e externos. As alternativas para evitar essas crises pressupõem políticas prudentes e fortalecimento da gestão de riscos, bem como políticas frouxas quando o crescimento doméstico estiver acima da média. Nesse último caso, o ideal seria reverter os gastos quando o ciclo for finalizado, o que na prática é sempre complicado, conforme indica a Lei de Wagner. Os autores reforçam, ainda, a perspectiva, já demonstrada por Medas *et al.* (2018), de que os desafios são ainda maiores nos países de baixa renda, devido tanto a vulnerabilidades estruturais quanto à dependência da ajuda externa.

No caso do Brasil (gráfico 1), as crises fiscais fizeram parte da rotina do setor público, em diferentes momentos e intensidades (Medas *et al.*, 2018). A barra azul-clara indica a situação de crise em função de ao menos um dos critérios supracitados. Embora este capítulo trate do período pós-1995, a exposição de todos os anos disponíveis ajuda a compreender a dinâmica histórica das crises.

GRÁFICO 1
Brasil: ocorrências e motivos das crises fiscais (1970-2015)



Fonte: FMI. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2017/04/03/Fiscal-Crises-44795>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

O gráfico, no entanto, demonstra uma variação dos gatilhos ou motivos das crises que não necessariamente se refletem na percepção da crise no cenário doméstico. Em 1995 e 1996, o país havia alcançado a estabilidade monetária e

estava em período de crescimento do PIB, ou seja, não demonstrava os indícios de crise fiscal levantados pela literatura (O'Connor, 1973; Medas *et al.*, 2018). A desconfiança identificada pela medida parece advir do contexto internacional, às voltas com a crise mexicana de 1994, também denominada de “efeito tequila”. Essa mesma situação de perda de confiança ocorre depois, em 2007 e 2008, provavelmente a partir da crise financeira internacional, porém com poucos efeitos práticos nas contas nacionais, ao menos até 2014, demonstrado no próprio gráfico e como também veremos com mais detalhes a seguir.

Em suma, o ponto mais importante exposto no gráfico é que a narrativa de crise fiscal propagada na proposta de reformas do Estado não se sustenta diante do quadro econômico positivo durante os primeiros anos do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1997). Cabe ressaltar que esse cenário se altera significativamente com a crise cambial de 1998, que não apenas elevou consideravelmente a dívida pública até 2002 como também obrigou o governo federal a recorrer ao suporte financeiro do FMI.

4 TRAJETÓRIA DAS CONTAS PÚBLICAS DO GOVERNO FEDERAL

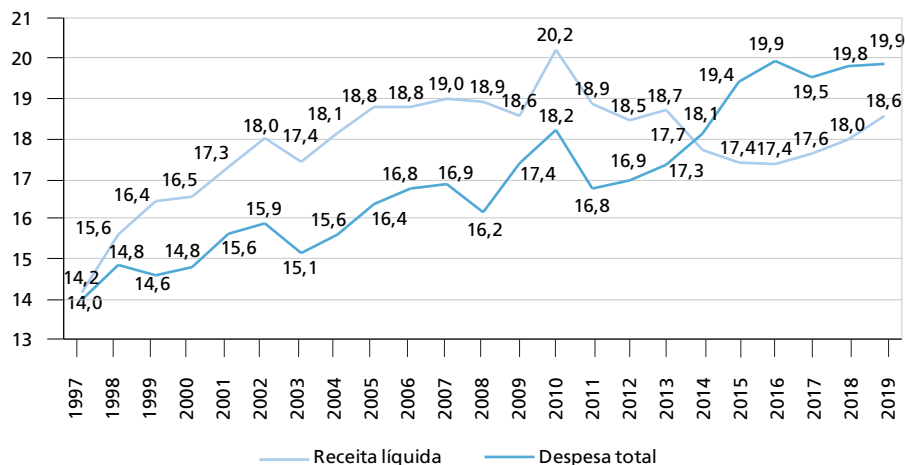
Nesta seção, apresentamos a evolução de importantes dimensões das contas do governo federal de modo a subsidiar as discussões sobre suas relações com processos reformistas do Estado brasileiro.

4.1 Resultado primário do governo federal

O resultado primário das contas públicas consiste na relação entre as receitas e despesas do governo central, excluídas as despesas financeiras para fins de pagamento de juros e amortizações da dívida pública e as contas de estados, municípios e Distrito Federal. O gráfico 2 expõe sua trajetória no período entre 1997 e 2019.

A receita líquida representa o que o governo central possui para honrar despesas, isto é, excluindo-se as transferências obrigatórias por repartição de receitas para os demais entes federados. A diferença entre a receita líquida e a despesa total do governo central indica a economia para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública, notoriamente chamado de *superavit* primário. Observa-se que, por quase duas décadas, o *superavit* foi alcançado mesmo em períodos de baixo crescimento econômico, como entre 2001 e 2003. Trata-se do resultado do esforço de contenção de gastos públicos a fim de honrar os compromissos da dívida pública e manter a capacidade de refinarçar a dívida.

GRÁFICO 2
Brasil: receita líquida e despesa total do governo central
(Em % PIB)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – Resultado do Tesouro Nacional (última atualização em 28/1/2020).

Nesse período, o governo federal optou em financiar a seguridade social via elevação das contribuições sociais e não por meio do orçamento fiscal, uma vez que seus impostos teriam que ser repartidos com estados e municípios. Por conseguinte, as despesas sociais também se elevaram, devido a vinculações e à aplicação dos mínimos constitucionais e a uma maior disponibilidade no orçamento da seguridade, o denominado efeito cremalheira (Pires e Borges, 2019).

Quanto ao impacto da LRF sobre o resultado primário, os dados não nos permitem afirmar um efeito imediato, uma vez que nos anos que antecederam sua vigência (1999 a 2001) o esforço primário do governo central se aproximava dos 2% do PIB, como no restante da década.⁸

Na primeira década do século, quando o país apresentou um padrão de crescimento relativamente alto, em comparação aos anos anteriores atuais, o aumento das despesas veio, em boa medida, acompanhado de incremento da receita líquida. Essa tendência continua se alterando de forma evidente desde 2014, com a inversão das duas trajetórias.

Os gastos cresceram até 2016, ano de aprovação da EC nº 95, e depois se estabilizaram. Após uma queda de arrecadação entre 2014 e 2016, as receitas ainda estão em um lento processo de recuperação, o que vem ocasionando uma situação

8. Para uma análise acurada do impacto da LRF nas contas nacionais, deve-se considerar os resultados fiscais de estados e municípios, bem como realizar uma análise detalhada da evolução dos orçamentos dos poderes Legislativos e Judiciários e dos ministérios públicos e tribunais de contas (repartições previstas no art. 20 da LRF).

persistente de *deficit* primário no governo federal. O principal efeito disso recai sobre o estoque da dívida pública, que, como veremos, está em trajetória de ascensão.

Do ponto de vista comparativo com países da OCDE e demais emergentes, o desempenho do Brasil em 2017 e 2018 é, sem dúvida, um dos mais preocupantes (OECD, 2019a). Seguramente, o mundo ainda sofre com os impactos da crise financeira de 2008. Contudo, se por um lado algumas economias desenvolvidas apresentaram aumento do *deficit* primário e também de pagamento de juros, por outro, na OCDE o *deficit*, em média, foi 0,1%, e o serviço da dívida aumentou em 2,1% do PIB em 2017. Entre os emergentes, o Brasil apresentou o segundo pior *deficit* primário, agravado pela maior taxa de juros reais, 4,5% nesse mesmo ano (OECD, 2019a).

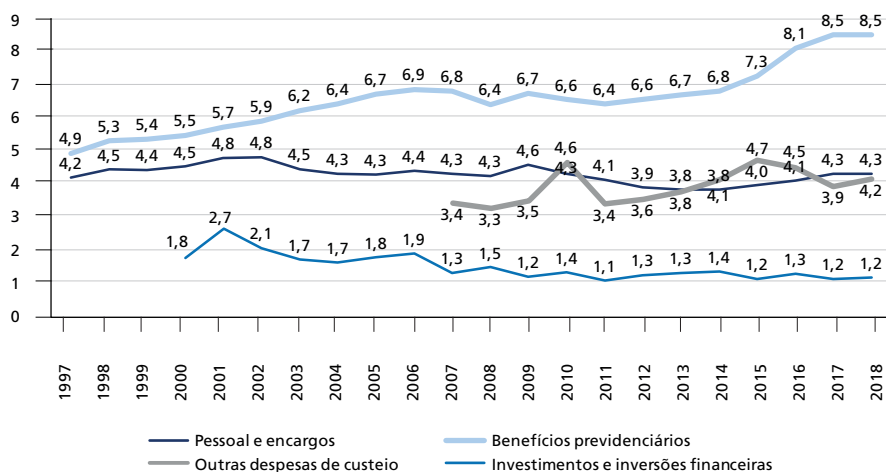
Sob a ótica da arrecadação, alguns fatores contribuíram para esse fraco desempenho, em especial a retração de 7% da economia, somados os anos de 2015 e 2016, e o baixo crescimento nos três anos seguintes (em torno de 1% por ano). Aliado a isso, o período foi marcado por taxas recordes de desemprego e informalidade, o que incide diretamente sobre o consumo e, por conseguinte, sobre a receita governamental. Cabe ressaltar que o *deficit* não é resultado de redução da carga tributária, que se manteve estável no período em aproximadamente 32% do PIB.

Pelo lado da despesa, como podemos compreender essa trajetória ascendente? Ao segregar os quatro componentes principais das despesas primárias do governo central, notamos padrões distintos de estabilidade e volatilidade. A primeira despesa que chama atenção é o baixo nível de investimento público que se mantém estável sem ultrapassar 1,5% na última década. Esse padrão é preocupante, considerando a notória correlação entre investimentos e desenvolvimento econômico, bem como pelo fato de o percentual do governo federal ser reduzido até em comparação aos vizinhos latino-americanos. Mesmo quando acrescido dos investimentos das estatais e dos governos subnacionais, o Brasil apresenta um dos mais baixos níveis dessa despesa. Quando comparado aos países do BRICS, por exemplo, a China gasta quase o triplo, enquanto a Rússia o dobro (OECD, 2019a).

De acordo com Izquierdo, Pessino e Vuletin (2018), em estudo publicado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), outro problema nas contas públicas, no caso dos países latino-americanos e também observado no Brasil, é o incremento nos gastos correntes *per capita* desde a década de 1980 (cerca de 70%), ao passo que os gastos de capital (investimentos) continuam no mesmo patamar (aumento de 5%) em média na região. Esse percentual é bem abaixo, por exemplo, dos países emergentes asiáticos, que elevaram os seus investimentos *per capita* no mesmo período em mais de 100%.

Outra despesa que historicamente segue a normalidade é a de pessoal e encargos, relativa à folha de pagamento de servidores públicos federais, pois os valores percentuais oscilaram muito pouco nesses últimos anos, mesmo com períodos de reestruturação da força de trabalho no serviço público federal, com novos concursos e mais ingressos, bem como incrementos remuneratórios entre 2004 e 2010 (Cavalcante e Carvalho, 2017). Esse processo foi, em boa medida, amortecido pelo crescimento econômico do período. Nos últimos cinco anos, todavia, houve uma leve tendência de alta que pode ser mais bem explicada pelos efeitos da crise econômica sobre o PIB, uma vez que não ocorreram mudanças significativas no quadro funcional, nem nos padrões dos salários em geral.

GRÁFICO 3
Despesas primárias do governo central, selecionadas
(Em % PIB)



Fonte: STN.
Elaboração dos autores.

As outras despesas correntes, incluindo as despesas administrativas de manutenção das atividades de órgãos e universidades públicas (custeio), representaram praticamente o mesmo peso da folha de pagamentos. Após uma tendência de ascensão no início da década, essas despesas decaíram nos últimos anos e, atualmente, encontram-se num patamar abaixo do de 2015.

Assim, é evidente que, sob a ótica da despesa primária, o avanço dos gastos do governo federal e a consequente deterioração dos resultados primários do setor público se devem, em boa medida, ao contínuo crescimento dos benefícios sociais em termos de público-alvo e valores pagos. A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) definiu um regime de previdência e assistência social mais inclusivo do que o praticado anteriormente, e, desse modo, essas despesas naturalmente tenderam a crescer desde então.

Além da CF/1988, o fenômeno também é determinado por outros dois fatores: um estrutural e outro conjuntural. O primeiro envolve o aumento quantitativo de beneficiários. É uma variável exógena ao governo, decorrente das pressões demográficas, mais especificamente do envelhecimento populacional (Afonso e Gobetti, 2015; Gobetti e Orair, 2015). O segundo tem a ver com a expansão dessas despesas devido à política de aumento real do salário mínimo, que vinculava esses benefícios, ocorreu em todos os governos pós-estabilização monetária. Ao decompor os condicionantes do avanço dessas despesas, Pires e Borges (2019) estimam que os componentes não constitucionais, incluindo principalmente essa política de elevação do salário, foram maiores que a contribuição da CF/1988.

Em síntese, a partir de 2011, esses benefícios vêm mantendo a curva crescente em detrimento da retração da arrecadação, como exposto no gráfico 2. Se por um lado as despesas públicas, especialmente os benefícios previdenciários e assistenciais, sofrem pressão de alta em consequência da demanda por serviços estatais, por outro a carga tributária bruta nacional permanece em patamar bastante estável, em torno de um terço do PIB desde o início do século. Nesse sentido, qualquer ajuste fiscal precisa abordar tanto o lado das despesas quanto o das receitas públicas para alcançar o devido equilíbrio fiscal.

Nesse quarto de século corrido após o lançamento do PDRAE, nota-se que há estabilidade na carga tributária (cerca de 32% do PIB) e nas despesas de pessoal (aproximadamente 4,4% do PIB), ao lado do incremento dos gastos sociais, tanto por consequência demográfica (ampliação da expectativa de vida) quanto por avanços nas políticas sociais que levaram o país a cumprir os objetivos do milênio⁹ e a vencer a chaga da fome em meados da década passada. Essas políticas sociais, bem-avaliadas por organismos multilaterais, constituem um legado a ser mantido, sem prejuízo para o equilíbrio fiscal, conquistado a partir do Plano Real, em 1994, e da LRF, em 2000.

4.2 Gastos sociais

A ampliação dos gastos sociais representa um processo histórico e civilizatório em todo o mundo (Carvalho, 2002). O investimento público em políticas sociais implica externalidades positivas para a sociedade e a economia. Contudo, devido a sua magnitude em relação ao orçamento público, também traz preocupações do ponto de vista da sustentabilidade fiscal. Assim, como observado anteriormente, essas despesas vêm crescendo significativamente e impactando o resultado primário do país, e, por conseguinte, subsidiando argumentos favoráveis a reformas que estanquem ou amenizem essa evolução, como a reforma previdenciária.

9. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/tema/odm/>>.

As questões que se colocam são as enumeradas a seguir.

- 1) Em que medida a trajetória dos gastos sociais do governo federal brasileiro é insustentável do ponto de vista fiscal?
- 2) Essas despesas são fruto de uma tendência das economias pelo mundo?
- 3) Nas nações desenvolvidas, o crescimento do gasto público compromete a sustentabilidade fiscal?

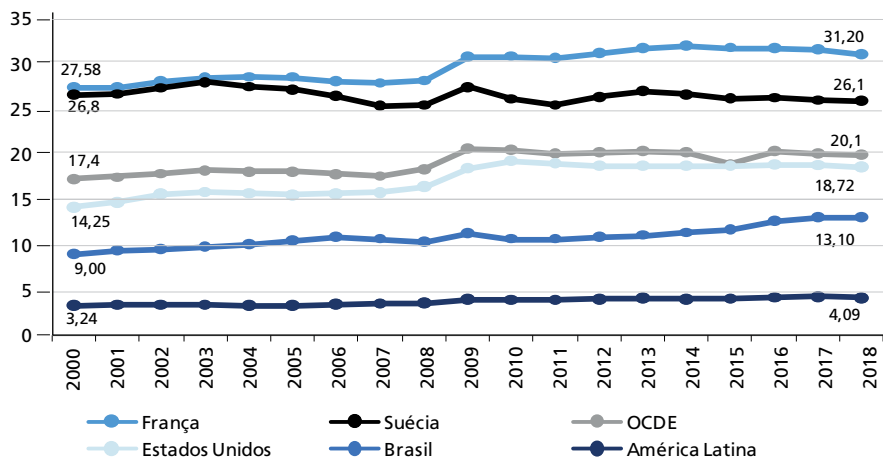
Para abordar essas complexas perguntas, o gráfico 4 descreve, em % do PIB, a trajetória dos gastos com proteção social entre 2000 e 2018: *i)* do Brasil; *ii)* da média dos países da América Latina; *iii)* da média dos países da OCDE; e *iv)* dos casos específicos de três outros países. Os dados das despesas dos governos centrais são provenientes de duas bases distintas, mas bastante similares. No caso de Brasil e América Latina, as informações são da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), que cobre os gastos inerentes às subfunções de proteção social: doença e invalidez, velhice, sobreviventes, família e filhos, desemprego, habitação e exclusão social.¹⁰ Os demais são oriundos da base da OCDE e compreendem programas sociais (benefícios, provisão direta ou isenções fiscais) direcionados a famílias de baixa renda, idosos, deficientes, doentes, desempregados ou jovens.¹¹ Em ambas as bases não são incluídas as despesas com educação e saúde pública, as duas principais funções do orçamento público depois da proteção social.

A escolha de inclusão desses países se deve não apenas por ser referências internacionais em termos de desenvolvimento econômico e social mas, principalmente, pelo fato de cada um representar os três modelos clássicos de regimes de bem-estar social, de acordo com a tipologia de Esping-Andersen (1991). Os Estados Unidos representam o tipo de *welfare state* liberal ou residual, no qual predomina a assistência aos comprovadamente pobres, reduzidas transferências universais ou planos modestos de previdência social. A França é um exemplo típico do modelo conservador ou corporativista, ou seja, a concessão de direitos sociais valoriza a preservação das diferenças corporativas, e os direitos, portanto, estão ligados à classe e ao *status*. A Suécia, por sua vez, representa o tipo universal ou social-democrata, cujos direitos sociais objetivam promover a igualdade com os melhores padrões de qualidade (Esping-Andersen, 1991).

10. Mais informações disponíveis em: <<https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/en>>.

11. Mais informações disponíveis em: <<https://data.oecd.org/socialexp/social-spending.htm>>.

GRÁFICO 4
Trajetória dos gastos sociais (2000-2018)
(Em % PIB)



Fonte: Cepal e OCDE.

Primeiro, nota-se que esses gastos variam no tempo, com tendência de alta sobretudo nos países da OCDE após a crise financeira de 2008, quando subiram, em média, de 19% a 22% do PIB (OECD, 2012). Desde então, os percentuais, embora variados de acordo com as nações, mantêm-se relativamente estáveis em patamares acima do observado na primeira década do século, com pequenas oscilações (OECD, 2019b). Esses países, como veremos adiante, também elevaram o seu estoque de dívida pública pós-crise, sem, contudo, entrar em situação considerada de insustentabilidade fiscal.

Outro aspecto que chama atenção é a diferença entre as regiões. Em média, os países da OCDE despendem aproximadamente cinco vezes mais que os latino-americanos. Isso é preocupante não apenas pela magnitude da diferença entre essas regiões mas, sobretudo, pelo fato de que as condições de qualidade de vida do cidadão na América Latina são notoriamente alarmantes. Em outras palavras, quem deveria gastar mais e melhor, na prática, comporta-se de maneira oposta. Logicamente, essa postura tende a refletir nas altas taxas de pobreza e desigualdades mensuradas na região (Cepal, 2019b).

O Brasil, por sua vez, avançou bastante nesses investimentos, estando à frente dos países de renda intermediária, mas ainda atrás da média dos países da OCDE. Em termos de inclusão, entre 2004 a 2014, o número de beneficiários de políticas públicas federais cresceu a uma taxa média de quase 4% ao ano (Gobetti e Orair, 2015).

Cabe lembrar, todavia, que a CF/1988 preconiza um modelo híbrido de Estado de bem-estar na medida em que define sistemas públicos, universais e gratuitos de proteção, com resquícios do regime corporativista (Carvalho, 2002). Assim, mesmo com o incremento de 9% para 13,1% nos últimos anos, o padrão de investimento na proteção social continua muito distante das nações desenvolvidas, inclusive dos Estados Unidos, que, por se enquadrar no modelo liberal, supostamente gasta menos com esse tipo de política pública.

Apesar de pouco tempo de vigência da EC nº 95 (teto de gastos), o que dificulta uma avaliação sistemática sobre seus efeitos, já é possível notar prejuízos às principais despesas sociais, medidos nas funções orçamentárias de saúde e educação do governo federal. Na saúde, os recursos empenhados na Lei Orçamentária Anual (LOA)¹² em relação à Receita Corrente Líquida (RCL), desde o início da vigência da norma, estão em trajetória descendente, de 16,1% em 2017 para 13,9% em 2019. Na educação o cenário é ainda pior, na medida em que esse orçamento teve uma redução maior com a emenda, passando de 15,3% em 2017 para 12,6% em 2019, em relação à RCL. Vale lembrar que a própria CF/1988 define o patamar mínimo de 15% para a saúde (art. 198) e 18% para a educação (art. 212).

Se a estabilidade pode ser positiva do ponto de vista da sustentabilidade fiscal planejada com o teto de gastos (Brasil, 2018), pode também gerar impactos negativos na dimensão social e, por conseguinte, na deterioração dos indicadores de pobreza e desigualdade no país (Neri, 2019).

Importante ressaltar que, apesar das crises fiscais enfrentadas pelo Brasil e de tudo mais, conforme identificado no gráfico 1, não houve descontinuidade de pagamento dos juros e amortizações (*default*), tampouco incapacidade de arcar com as despesas legalmente previstas com as políticas públicas sociais nessas últimas duas décadas. Isso indica que o Estado brasileiro priorizou, no seu orçamento público, o cumprimento dos contratos de dívida pública e a garantia de benefícios sociais constitucionalmente estabelecidos, ainda que em detrimento de outras rubricas, como investimentos públicos e saneamento.

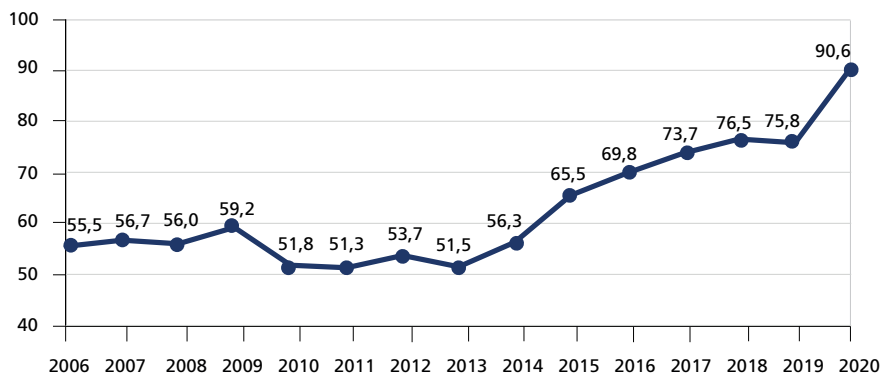
4.3 Dívida pública ou sustentabilidade fiscal

Considera-se sustentabilidade fiscal da dívida pública o equilíbrio intertemporal entre receitas e despesas públicas de modo que a dívida atual seja financiada por excedentes de receitas futuras (Araújo, Siqueira e Bessaria, 2017). Segundo os autores, entre 1997 e 2013, houve equilíbrio de longo prazo entre a receita e a despesa do governo federal, o que ratifica hipótese de estabilidade sustentável da dívida.

12. Dados provenientes da plataforma Siga Brasil, disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orçamento>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

Mais recentemente, a estagnação do crescimento econômico nos últimos anos e o crescimento vegetativo de despesas obrigatórias¹³ geraram o aumento da relação dívida/PIB, com consequente alarde de economistas quanto à vulnerabilidade da confiança dos atores econômicos em relação às obrigações financeiras da União.

GRÁFICO 5
Trajetória da dívida bruta do governo geral
(Em % PIB)



Fonte: Banco Central (posições em dezembro de cada ano; em 2020, dados de setembro) – última atualização: 30/11/2020.

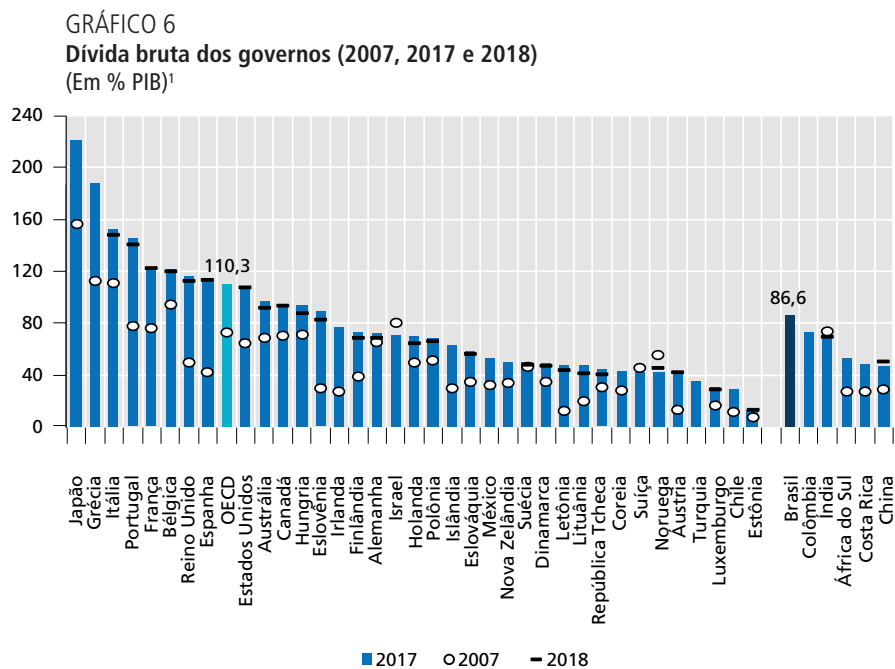
Apesar disso, a redução da inflação, decorrente da baixa demanda, e o cenário internacional permitiram a redução dos juros pelo Comitê de Política Monetária (Copom) – órgão colegiado do Banco Central, formado pelo seu presidente e diretores, que define, a cada 45 dias, o valor da taxa básica. A taxa efetiva de juros incidente sobre a dívida pública, por sua vez, continua elevada, já que é composta também por um conjunto de títulos com diferentes perfis de prazo e juros ainda vigentes.

Quanto à dívida bruta do governo geral brasileiro, verifica-se que, após uma relativa estabilidade até 2014 (sempre inferior a 60% do PIB), ela vem aumentando e está próxima de 80% do PIB, como consequência do período de crises política e econômica entre 2015-2018. O que mais pesa nas contas públicas anualmente, entretanto, são os chamados serviços da dívida. Para as despesas com juros, em 2018 foram dispendidos 4,5% do PIB.

Em comparação internacional, a dívida bruta brasileira encontra-se abaixo da média da OCDE em 2017, de 110,3%, mas acima da média dos países de renda média, como Chile, México e Colômbia. Apesar disso, a confiança na economia nacional acrescida da liquidez internacional permitiu a redução das taxas de juros pelo Banco Central brasileiro, possibilitando que se diminuísse o comprometimento

13. Decorrentes dos reajustes de folhas de pagamentos e da inflação de insumos, por exemplo.

dos orçamentos futuros com as despesas financeiras. Ainda assim, na comparação internacional, houve piora em quase todos os países após a crise de 2008, o que sugere que a problemática é global e não apenas doméstica.



Fonte: OECD (2019a).

Nota: ¹ Existem pequenas diferenças entre as metodologias do Banco Central e da OECD no cálculo do estoque da dívida pública. No entanto, para fins desta análise, as diferenças percentuais são menos relevantes.

A dívida pública deve ser analisada por dois ângulos distintos: fluxo e estoque. O *deficit* público e a insuficiência de poupanças públicas são características de fluxo da crise fiscal, ao passo que o tamanho da dívida pública – seja ela interna ou externa – é uma propriedade de estoque que pode afugentar credores.

A falta de crédito e de credibilidade são fenômenos sociopsicológicos diretamente ligados às características reais, mas com autonomia em relação a elas. A expectativa de retorno real no pagamento de juros e amortizações garante que os estados continuem refinanciando suas dívidas entre os agentes de mercado. A solidez dos fundamentos econômicos brasileiros contribuiu para atenuar o efeito de aversão a riscos dos agentes econômicos, fenômeno explicado pela teoria da perspectiva (Kahneman e Tversky, 2013), e possibilitou a redução dos juros da dívida pública.

Por sua vez, a desconfiança desses agentes financeiros em relação à capacidade dos estados de honrar seus pagamentos pode gerar alguns efeitos: redução da oferta de crédito e/ou aumento dos juros cobrados para o financiamento do setor público, ou

ainda, preferência pelos títulos de curto prazo de resgate. Atenuantes dessa desconfiança são os chamados fundamentos econômicos que, quando robustos, tendem a reduzir a desconfiança dos agentes. Entre eles, está o fato de o Brasil possuir uma significativa reserva internacional, em torno de 20% do PIB, ou cerca de US\$ 350 bilhões, sendo uma das dez maiores reservas mundiais em valor absoluto.¹⁴

A despeito da manutenção de *superavit* primários continuados entre 1997 e 2013 (Araújo, Siqueira e Bessaria, 2017; Magalhães e Costa, 2018), a fragilidade fiscal brasileira não foi afastada. Não há, entretanto, restrição ao crédito público. Mas, historicamente, o Brasil paga caro pelos compromissos da dívida, apesar da adimplência contínua desde a década de 1990, o que prejudica a sustentabilidade fiscal e drena os escassos recursos que poderiam ser utilizados para fins de desenvolvimento econômico, como investimentos em infraestrutura e pesquisas tecnológicas. Somente em juros nominais, o governo central demandou em média 4,3% do PIB entre 1997 e 2019 para honrar compromissos. No exercício financeiro de 2020, a LOA prevê R\$ 1,1 trilhão ou aproximadamente 28% do orçamento total da União para o refinanciamento da dívida.¹⁵ Contudo, com o gastos decorrentes do enfrentamento da pandemia do coronavírus e as incertezas quanto à recuperação da economia brasileira, o Instituto Fiscal Independente (IFI), em seu relatório de acompanhamento fiscal de junho de 2020, projeta que a dívida pública pode chegar aos 100% do PIB ainda neste ano.¹⁶

5 TENDÊNCIAS E DESAFIOS

Diante do histórico recente de debates sobre reforma do Estado e crise fiscal, pode-se perceber que tais questões pertencem a universos paralelos e complementares e que, em boa medida, se caracterizam por ser fortemente carregadas de componentes políticos e ideológicos. Consequentemente, há diferentes visões acerca do papel do Estado, o que impacta nas discussões e decisões governamentais acerca das possíveis trajetórias de desenvolvimento econômico e social.

Um fator importante a ser ressaltado envolve a emergência das discussões de reformas do Estado sob o argumento de enfrentamento aos cenários de crise fiscal. A alternativa por estratégias reformistas como uma panaceia para os problemas públicos, principalmente os de caráter financeiro, parece ser recorrente não apenas na realidade brasileira mas também em nações de economia desenvolvida (Pollit e Bouckaert, 2017). Não obstante, como vimos nas seções anteriores, situações de crise fiscal, de acordo com os critérios de Medas *et al.* (2018), não necessariamente significaram problemas que afetaram a sustentabilidade das contas públicas do país.

14. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/reservasinternacionais>>.

15. Lei nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020.

16. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/573177/RAF41_JUN2020.pdf?sequence=20>.

Isso indica um viés mais financista dessa metodologia, o que, provavelmente por seu caráter comparativo, impede mais detalhamento sobre a dinâmica da realidade financeira das nações.

Em linhas gerais, observamos que a trajetória das contas do governo federal brasileiro variou bastante nos últimos 25 anos, levando à existência simultânea de tendências preocupantes e desafios ao equacionamento da sustentabilidade fiscal com os compromissos de desenvolvimento econômico e social ainda não atingidos. Apesar da relativa manutenção da carga tributária nas últimas décadas, em padrões próximos a dos países da OCDE, vale destacar alguns desafios que merecem atenção.

- Baixo nível de investimento público, reduzido inclusive em comparação aos vizinhos latino-americanos.
- Recente deterioração dos resultados primários do setor público.
- Aumento da relação dívida/PIB.
- Volatilidade do crescimento econômico e estagnação persistente nos últimos anos.
- Aumento e perspectiva contínua de crescimento dos benefícios sociais, em especial previdenciários e assistenciais.
- Redução dos orçamentos para outras funções de políticas sociais, como saúde e educação, após a aprovação da EC nº 95/2016.

A comparação com o desempenho dos países desenvolvidos, tanto dos gastos quanto do perfil da dívida pública, nos possibilita supor que o crescimento das despesas não necessariamente ameaça a sustentabilidade fiscal. O próprio caso brasileiro sugere essa afirmação, com redução significativa dos juros nos últimos anos mesmo diante da trajetória da dívida em relação ao PIB, mostrada no gráfico 5. O principal dilema das contas públicas, contudo, é que, no atual cenário de baixo crescimento global, é preciso conseguir aumentar os gastos para padrões próximos aos dos países de economia avançada e, assim, atender às demandas sociais e aos próprios objetivos constitucionais do Brasil sem comprometer a capacidade de honrar os compromissos financeiros. Ademais, considerando os altos níveis de pobreza e desigualdade, é fundamental que as despesas e, por conseguinte, a prestação dos serviços públicos alcancem um melhor padrão de qualidade.

Cabe lembrar que mais gastos levam efetivamente a melhores resultados de desenvolvimento. O problema não se restringe apenas à dimensão quantitativa mas também à qualitativa, tanto nos gastos quanto nas políticas públicas.

De acordo com as recomendações de estudo do BID (Izquierdo, Pessino e Vuletin, 2018), as ações governamentais devem priorizar o enfrentamento aos problemas apresentados a seguir.

- Baixa capacidade redistributiva da política fiscal, particularmente dos gastos.
- Altos dispêndios em programas regressivos e baixos em progressivos.
- Reduzida capacidade de focalização das políticas sociais.
- Gastos não contributivos cada vez maiores.
- Gastos com saúde e educação que, quando quantificados ao custo, parecem progressivos, mas, quando analisados por sua cobertura e qualidade, são realmente regressivos.
- A crescente participação das contribuições dos governos subnacionais nos gastos sociais, uma questão adicional à equidade.

Apesar de importantes, essas recomendações trazem um problema: como construir capacidades estatais para promover essas mudanças e formular e implementar essas políticas públicas? Surge, assim, um novo paradoxo. Para melhorar a qualidade dos gastos e das ações governamentais é preciso investir mais no aumento quantitativo de servidores públicos, porcentagem ainda abaixo dos padrões das nações desenvolvidas, e na profissionalização do serviço público, que inclui a valorização de fatores como remuneração, segurança, autonomia e meritocracia.

Em 2019, como aconteceu com os demais países latino-americanos, após dois anos de contrações, o desempenho econômico se manteve em uma trajetória de estagnação, refletida nas baixas taxas de crescimento, que corresponderam ao fraco desempenho do investimento e das exportações e a uma queda do gasto público (Cepal, 2019a). Desse modo, na América Latina, as perspectivas são, naturalmente, de piora no mercado de trabalho, com aumento do emprego informal e continuidade da alta taxa de desocupação, redução dos gastos correntes primários e relativa manutenção da dívida pública bruta dos governos centrais da região, pouco acima de 40% do PIB em média, embora os padrões heterogêneos prevaleçam. Essas previsões para região, todavia, estão atualmente em compasso de redefinição diante das incertezas provenientes da crise da Covid-19 e de suas sérias implicações sanitárias, econômicas e sociais.

Com efeito, esses resultados tendem a afetar negativamente a esfera social, além de comprometer a dimensão do mercado de trabalho. Após o período de estruturação de importantes redes de proteção social no começo da década de 2000, com aumento significativo do gasto social médio dos países da América Latina e notórias melhorias nos níveis de pobreza, extrema pobreza e desigualdade

de renda, a Cepal (2019b) alerta que, além da alta disparidade entre sub-regiões e países, a situação vem se agravando, e os níveis de gasto social da região continuam bem distantes dos padrões dos países da OCDE e da União Europeia, apesar de a população necessitar mais de serviços públicos.

O desafio da sustentabilidade fiscal ainda persistirá nos próximos anos, tendo em vista que as contas do setor público acumularam um *deficit* primário de R\$ 95,5 bilhões em doze meses, até agosto de 2019, o equivalente a 1,36% do PIB, e a meta do *deficit* primário do setor público consolidado foi de R\$ 132 bilhões para o mesmo ano. Inevitavelmente, continuaremos a perseguir *superavit* primários a fim de manter a sustentabilidade da dívida pública brasileira e recuperar o grau de investimento, concedido por agências internacionais de análise de risco. Nesse sentido, a opção pelo fim dos aumentos reais do salário mínimo tende, por um lado, a reduzir o avanço das despesas obrigatórias. Obviamente, por outro lado, isso aumenta a desigualdade, pois afeta negativamente o poder aquisitivo da população, sobretudo em relação ao consumo das famílias, que, no caso brasileiro, é um notório indutor do crescimento econômico.

Como alternativa para se atingir o objetivo fiscal, retorna o apelo por uma reforma tributária que equacione a regressividade atual e busque a simplificação e a retomada de políticas que incentivem o aumento dos investimentos público e privados. Ademais, o principal desafio para que o país alcance a sustentabilidade fiscal sem abrir mão do tão necessário processo de desenvolvimento social e econômico é melhorar a capacidade do setor público em desenhar e implementar políticas públicas que gerem mais efetividade e eficiência nos gastos públicos.

REFERÊNCIAS

ADEMA, W.; LADAIQUE, M. **How expensive is the welfare state?** Gross and net indicators in the OECD social expenditure database (SOCX). Paris: OECD, 2009. (OECD Social, Employment and Migration Working Papers, n. 92).

AFONSO, J. R. R.; GOBETTI, S. W. **Impactos das reformas tributárias e dos gastos públicos sobre o crescimento e os investimentos:** o caso do Brasil. Santiago: Cepal, 2015. p. 1-39. (Serie Macroeconomia del Desarrollo, n. 167).

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. *In*: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo:** as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ARAUJO, J. M.; SIQUEIRA, R. B.; BESARRIA, C. N. Aumentar receitas ou cortar gastos? Discutindo o nexo entre receitas e despesas do governo central brasileiro. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 47, n. 4, p. 681-711, dez. 2017.

BARBOSA FILHO, N. O desafio macroeconômico de 2015-2018. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 35, n. 3, p. 403-425, 2015.

BÁRCENA, A.; PRADO, A. (Ed.). **Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI**. Santiago: Cepal, 2015.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Mare, 1995.

_____. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 dez. 2016.

_____. Ministério da Fazenda. **Teto de gastos: o gradual ajuste para o crescimento do país**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma interpretação da América Latina: a crise do Estado. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 37, p. 37-57, nov. 1993.

_____. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34; Brasília: Enap, 1998.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASSESE, S.; SAVINO, M. Accountable governance and administrative reform in Europe. *In*: UN – UNITED NATIONS. (Ed.). **Public administration and democratic governance: governments serving citizens**, New York: UN, 2007. p. 173-201.

CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 1-26, 2017.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **América Latina y el Caribe quince años después: de la década perdida a la transformación económica, 1980-1995**. Santiago: Cepal, 1996.

_____. **Estudo econômico da América Latina e do Caribe, 2019: o novo contexto financeiro mundial – efeitos e mecanismos de transmissão na região**. Santiago: Cepal, 2019a.

_____. **Panorama social da América Latina**. Santiago: Cepal, 2019b.

CEROVIC, S. *et al.* **Predicting fiscal crises**. Washington: IMF, 2018. (Working Paper, n. 181).

DWECK, E.; TEIXEIRA, R. A. **A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica**. Campinas: Editora Unicamp, 2017. (Texto para Discussão, n. 303). Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3532/TD303.pdf>>.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do *welfare state*. **Lua Nova**, n. 24, p. 85-116, 1991.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, n. 28-29, p. 107-157, abr. 1993.

FARIA, J. R. V. de; FARIA, J. H. de. A concepção de Estado e a administração pública no Brasil no âmbito do plano diretor de reforma do Estado. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 9, n. 3, p. 140-147, jul./set. 2017.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. Política fiscal em perspectiva: o ciclo de 16 anos (1999-2014). **Revista de Economia Contemporânea**, v. 19, n. 3, p. 417-447, set./dez. 2015.

HOLLAND, M. Fiscal crisis in Brazil: causes and remedy. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 39, n. 1, p. 88-107, 2019.

IZQUIERDO, A.; PESSINO, C.; VULETIN, G. (Ed.). **Melhores gastos para melhores vidas: como a América Latina e o Caribe podem fazer mais com menos**. Washington: BID, 2018.

JANN, W.; REICHARD, C. Melhores práticas na modernização do Estado. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 3, p. 33-52, 2002.

KAHNEMAN, D.; TVERSKY, A. Prospect theory: an analysis of decision under risk. *In*: MACLEAN, L. C.; ZIEMBA, W. T. (Ed.). **Handbook of the fundamentals of financial decision making: part I**. Singapore: World Scientific, 2013. v. 4, p. 99-127.

KERSTENETZKY, C. L.; KERSTENETZKY, J. O Estado (de bem-estar social) como ator do desenvolvimento: uma história das ideias. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 58, n. 3, p. 581-615, 2015.

KLIKSBERG, B. Redesenho do Estado para o desenvolvimento socioeconômico e a mudança: uma agenda estratégica para a discussão. **Revista de Administração Pública**, v. 28, n. 3, p. 5-25, 1994.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Política e reformas fiscais no Brasil recente. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 1, p. 50-72, jan./mar. 2004.

MAGALHÃES, L. C. G. de; COSTA, C. R. **Arranjos institucionais, custo da dívida pública e equilíbrio fiscal: a despesa “ausente” e os limites do ajuste estrutural**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2403).

MASCARENHAS, R. C. Building an enterprise culture in the public sector: reform of the public sector in Australia, Britain, and New Zealand. **Public Administration Review**, v. 53, n. 4, p. 319-328, July/Aug. 1993.

MATIAS-PEREIRA, J. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 1, p. 61-82, 2008.

MEDAS, P. *et al.* Fiscal crises. **Journal of International Money and Finance**, v. 88, n. C, p. 191-207, 2018.

MOE, T. M. La teoría positiva de la burocracia pública. *In*: ACUÑA, C. H. (Org.). **Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas**: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, 2007. p. 527-554.

MUSGRAVE, R. A.; PEACOCK, A. T. (Ed.). **Classics in the theory of public finance**. New York: St. Martin's, 1958.

NERI, M. C. **Escalada da desigualdade**: qual foi o impacto da crise sobre distribuição de renda e pobreza? Rio de Janeiro: Editora FGV Social, ago. 2019.

O'CONNOR, J. **The fiscal crisis of the state**. New York: St. Martin's, 1973.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Social spending during the crisis**: social expenditure (SOEX) data update 2012. Paris: OECD, 2012.

_____. **Government at a glance 2019**. Paris: OECD, 2019a.

_____. **Social expenditure update 2019**: public social spending is high in many OECD countries. Paris: OECD, 2019b.

OLIVIERI, C. Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 5, p. 1395-1424, out. 2011.

PAWSON, H.; JACOBS, K. Policy intervention and its impact: analysing new labour's public service reform model as applied to local authority housing in England. **Housing, Theory and Society**, v. 27, n. 1, p. 76-94, 2010.

PINHO, C. E. S. Planejamento governamental no novo-desenvolvimentismo democrático: auge e deterioração das capacidades estatais (2003-2016). **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 4, n. 2, p. 331-368, jul./dez. 2017.

PIRES, M.; BORGES, B. A despesa primária do governo central: estimativas e determinantes no período 1986-2016. **Estudos Econômicos**, v. 49, n. 2, p. 209-234, abr./jun. 2019.

PITSCHAS, R. As administrações públicas europeia e americana na actualidade e o modelo alemão. *In*: MOZZICAFREDDO, J.; GOMES, J. S. (Org.). **Administração e política**: perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos. Oeiras: Celta, 2001.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform: a comparative analysis – into the age of austerity**. 4. ed. Oxford: Oxford University Press, 2017.

RODRIG, D. Goodbye Washington consensus, hello Washington confusion? A review of the World Bank's economic growth in the 1990s: learning from a decade of reform. **Journal of Economic Literature**, v. 44, n. 4, p. 973-987, 2006.

SCHIAVO-CAMPO, S.; MCFERSON, H. M. **Public management in global perspective**. New York: Routledge, 2014.

WILLIAMSON, J. What Washington means by policy reform. *In: _____*. (Ed.). **Latin American adjustment: how much has happened?** Washington: IIE, 1990. v. 1, p. 90-120.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ADEMA, W.; FRON, P. **The OECD SOCX manual: 2019 edition – a guide to the OECD Social Expenditure Database**. Paris: OECD, 2019.

BÁRCENA, A.; PRADO, A. (Ed.). **Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI**. Santiago: Cepal, 2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A reforma do aparelho do Estado e a Constituição de 1988**. Brasília: Enap, 1995. (Texto para Discussão, n. 1).

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales**. Santiago: Cepal, 2020. (Informe Especial Covid-19, n. 2).

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. **Cenários para o comércio exterior brasileiro (2020-2021): estimativas dos impactos da crise da Covid-19**. (Nota Técnica, n. 17). Brasília, 2020.

KERSTENETZKY, C. L.; KERSTENETZKY, J. O Estado (de bem-estar social) como ator do desenvolvimento: uma história das ideias. **Dados**, v. 58, n. 3, p. 581-615, jul./set. 2015.

NOGUEIRA, R. A.; GOMES, E. C. 15 anos de acompanhamento da função orçamentária Assistência Social. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 8, n. 2, p. 151-171, 2018.

WILLIAMSON, J. What Washington means by policy reform. *In: _____*. (Ed.). **Latin American adjustment: how much has happened?** Washington: IIE, 1990. p. 7-20.

