

1 O PAPEL DA POLÍTICA FISCAL PARA A ESTABILIZAÇÃO E O CRESCIMENTO ECONÔMICOS: O EXEMPLO DO SISTEMA DE CONTROLE DOS GASTOS PÚBLICOS NA GRÃ-BRETANHA

John Toye*

A Grã-Bretanha conta com mecanismos de controle parlamentar sobre os gastos do *governo* desde longa data. Contudo, a fim de satisfazer os objetivos de estabilização e crescimento econômicos, um mecanismo de planejamento e gestão para o *setor público* teve de ser criado. Essa nova fase começou durante a Segunda Guerra Mundial e foi motivada por dois fatores. O primeiro foi a enorme expansão dos gastos públicos como proporção do produto nacional (*national economy*), o que fez do comportamento do setor público um determinante poderoso de estabilidade ou instabilidade econômica, muito mais do que em qualquer outra época passada.¹ O segundo fator foi a adoção, pelas autoridades de política econômica, de uma perspectiva keynesiana em relação à política fiscal e a crença destas de que a capacidade de variar o tamanho do déficit do setor público lhes daria o instrumento necessário para atingir a estabilização e o crescimento.

1.1 As primeiras dificuldades de controlar os gastos públicos do Reino Unido

Várias dificuldades se impuseram como obstáculos ao uso da política fiscal como instrumento de estabilização. A primeira foi que o gasto *público* total e sua composição, como um elemento do gasto nacional nas contas nacionais, não correspondiam ao gasto do *governo* que era regulado pelo sistema de controle parlamentar de Estimativas e Contas (*Estimates and Accounts*) existente naquele tempo. As autoridades de política econômica precisavam controlar a demanda por recursos reais de todo o setor público. As estimativas parlamentares eram a meta errada de controle, porque não englobavam toda a demanda do setor público por recursos, e porque alguns tipos de gasto do governo não afetavam diretamente a pressão da demanda governamental sobre os recursos reais.

Então, a tarefa inicial de construção de um sistema de planejamento e gestão para a função de estabilização econômica era (a) fazer um levantamento abrangente dos gastos públicos usando as definições das contas nacionais; e (b) conciliar isso com os gastos sujeitos ao controle parlamentar por meio do ciclo orçamentário normal. Um abrangente Anuário do Gasto Público (*Public Expenditure Survey*) foi uma iniciativa pioneira que passou a vigorar a partir do fim dos anos 1950. Nos anos 1980, o con-

* Oxford University.

1. Sobre esse efeito de deslocamento para cima durante as duas guerras mundiais, ver Peacock, Alan e Wiseman, Jack, **The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom**, London, Allen&Unwin, 1967, p. 80-95.

trole era exercido por meio da limitação das Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) como porcentagem do Produto Interno Bruto (PIB).

O sistema parlamentar em vigor operava em bases anuais. Isso dava aos políticos encarregados a oportunidade de fazer uso de políticas do tipo *stop-and-go* a fim de obter vantagens políticas no ciclo eleitoral. Em busca de um sistema mais racional, o Anuário do Gasto Público primeiramente adotou um horizonte de tempo de cinco anos para programar o gasto. Esse prazo se mostrou demasiadamente longo. Os administradores departamentais não podiam projetar seus gastos públicos de modo realista no quarto ou quinto ano do levantamento. Quando eles tentavam fazê-lo, o resultado era quase sempre um “falso pico”: os gastos aumentavam (de modo realista) no segundo e no terceiro ano e então o aumento projetado era abrandado (de modo irrealista) no quarto e no quinto ano. Portanto, as primeiras tentativas de se usar as estatísticas do Anuário do Gasto Público como uma base para se controlar os compromissos do governo em termos de gastos públicos ao longo de um período de cinco anos falharam.

Ao longo do período de cinco anos, parecia ser necessário fazer alguma provisão para a inflação. Se o objetivo era controlar a pressão pública sobre os recursos reais, parecia equivocado tentar restringir os gastos públicos a preços correntes. Dependendo da taxa de inflação que viesse a se verificar, os totais a preços correntes poderiam significar mais ou menos em termos do uso de recursos reais. Portanto, as estatísticas de controle foram fixadas a preços constantes, ou seja, dando lugar à previsão da futura taxa de inflação. Infelizmente, isso deu ao público em geral a impressão de que o governo estava pretendendo ser passivo diante da inflação antecipada e se preocupar apenas com o objetivo de promover o crescimento em situação de pleno emprego. O uso dos preços constantes tendia a resguardar o governo das conseqüências de suas próprias decisões acerca dos gastos públicos. Essa foi a experiência britânica nos anos 1970, que mostrou que o método do preço constante para gerir o gasto seria ineficaz tão logo a inflação ultrapassasse o nível de dois dígitos.²

Finalmente, nesse elenco das dificuldades iniciais, o controle era exercido sobre o gasto público total, para evitar uma quebra da relação NFSP/PIB máxima permitida. Contudo, o governo não podia controlar todas as áreas do gasto público. Tencionava-se que alguns gastos do governo (por exemplo, pagamento de seguro-desemprego) variassem de acordo com o ciclo econômico, a fim de agir como uma força estabilizadora anticíclica. Além disso, fora o governo central, o setor público abrangia as autoridades locais e as indústrias nacionalizadas. Para as autoridades locais, o governo tinha vários instrumentos para influenciar o tamanho e a composição dos gastos daquelas, mas elas poderiam ainda decidir gastar mais ou menos do que a previsão do governo. Além disso, as indústrias nacionalizadas poderiam exceder seus déficits previstos, deixando que o governo central cobrisse a diferença. Os gastos públicos eram divididos em duas categorias: A (controláveis) e B (não sujeitos a controle). O ato de se fixar o gasto público total sem ser capaz de controlar a categoria de gastos B tinha o resultado perverso de deixar que a pressão por mais gasto corrente barrasse oportunidades de aumentar os investimentos do governo, mesmo quando a análise custo-benefício indicava que esta seria a opção socialmente mais desejável. A relação entre o investimento público e o PIB

2. Para mais pormenores, ver Pliatzky, Leo, **Getting and Spending**, Oxford, Basil Blackwell, 1982, p. 122-175.

diminuiu e a crise de subinvestimento em serviços públicos enfraqueceu os estímulos ao crescimento.

A descrição dessas dificuldades iniciais ajuda a entender o porquê de o atual sistema britânico de planejamento e gestão do gasto público ter sido projetado de determinada maneira. O sistema atual, ou seja, aquele desenvolvido sob os governos do Novo Partido Trabalhista (*New Labour*) desde 1997, tem como características principais o que se apresenta a seguir.

1.2 O atual sistema de planejamento do gasto público no Reino Unido

Atualmente, o Orçamento primaveril anual é o documento que estabelece os limites do gasto público total para anos à frente. O planejamento do gasto público acontece pela projeção da estrutura das contas nacionais. Essa projeção é baseada em (a) previsões dos parâmetros-chave; e (b) a observância de duas restrições auto-impostas.

Os parâmetros a serem previstos são: a taxa futura de crescimento da economia; a provável arrecadação dos principais impostos diretos e indiretos; e o curso futuro das taxas de juros, que afeta o custo do serviço da dívida do governo. Adicionalmente, os totais de gasto têm de satisfazer a duas restrições, ou regras fiscais. A primeira aplica-se à categoria de contas nacionais do gasto corrente, e a segunda, ao investimento corrente das contas nacionais. São elas:

Sobre o gasto corrente: “a regra de ouro” é que, ao longo do ciclo econômico, o governo tomará empréstimos apenas para investir, e não para cobrir gastos correntes. Isso significa que, ao longo do ciclo econômico, o gasto corrente não excederá a receita corrente.

Sobre o gasto com investimento: “a regra do investimento sustentável” é que, ao longo do ciclo econômico, a dívida líquida do setor público não excederá 40 por cento do PIB.

Tomadas em conjunto, as previsões do Tesouro e a observância dessas duas regras fiscais estabelecem os limites superiores para a projeção do gasto total administrado.

Embora o Tesouro faça suas previsões, estas têm de ser auditadas independentemente pelo Escritório de Auditoria Nacional (*National Audit Office*), a quem cabe julgar se as previsões do governo são prudentes e estão bem fundamentadas – e esse julgamento deve ser publicado. Isso é para evitar que o governo faça indevidamente previsões favoráveis de crescimento, arrecadação e taxas de juros, a fim de justificar um gasto público excessivo. Além disso, a questão de se as regras fiscais têm sido cumpridas ou não é avaliada independentemente pelo Escritório de Estatísticas Nacionais (*Office of National Statistics*). A adoção dessas salvaguardas contra a manipulação dos números é uma característica recente do atual sistema de planejamento do gasto público.

A delegação da tarefa de controlar a inflação ao Banco da Inglaterra em 1997 resultou em uma simplificação muito importante do planejamento do gasto público. Essa medida deixou clara a intenção de o governo atingir uma baixa taxa de inflação, ao dar ao Banco o poder de usar a política monetária para atingir baixas taxas de inflação como metas. Isso eliminou o incentivo às pressões inflacionárias, da parte do governo, em suas negociações salariais, porque isso dispararia aumentos das taxas de juros que onerariam o próprio custo da dívida do governo (essa medida também eliminou o risco oposto, o de o governo usar seus limites de caixa, a fim de atingir um determinado nível de

compensações dentro do setor público). O fato de, desde 1997, o Banco ter sido capaz de manter a inflação em torno de 2 por cento tem permitido prever mais facilmente as taxas de juros e tornado possível restaurar o sistema de planejamento baseado em preços constantes, uma vez que as diferenças entre os preços constantes e correntes têm sido muito pequenas.

1.3 O atual sistema de gestão do gasto público do Reino Unido

Para o propósito de gestão do gasto público, o total é ainda dividido em duas grandes categorias, dependendo do fato de o item em questão ser (ou não) passível de controle por meio do estabelecimento de limites de médio prazo. A distinção é similar à velha divisão em categorias A e B, mas os rótulos são novos. Estes são os Limites de Gasto Departamentais (DEL, sigla em inglês) e Gastos Geridos Anualmente (AME, sigla em inglês). As participações relativas de cada uma dessas categorias são mostradas na tabela 1.

TABELA 1

Gasto público total do Reino Unido dividido por categorias 2004-2007

	2004-05 £ bilhões	2004-05 %	2005-06 £ bilhões	2005-06 %	2006-07 £ bilhões	2006-07 %
Limites de Gasto Departamentais (DEL)	279,3	57	301,9	58	321,4	58
Gastos Geridos Anualmente (AME)	208,3	43	218,9	42	227,8	42
Total do Gasto Administrado (TME)	487,6	100	520,8	100	549,2	100

TABELA 2

Grupos de gastos públicos do Reino Unido de 1967-1968 a 2007-2008

Ano	Gasto £ bilhões	Corrente % do PIB	Net £ bilhões	Investment % do PIB	Depreciation £ bilhões	Total UK % do PIB	Spending % do PIB
1967-8	13,7	33,6	2,9	7,1	1,5	18,2	44,5
1977-8	58,1	38,4	4,3	2,9	6,8	69,1	45,8
1987-8	166,4	38,6	2,8	0,7	12,3	181,5	42,1
1997-8	303,4	36,8	5,3	0,6	12,2	320,9	38,9
2007-8	534,2	39,5	30,9	2,3	17,7	582,8	43,1

Os gastos DEL são controladas em um horizonte de três anos, por Revisões de Gastos, que ocorrem no segundo ano. Por exemplo: os atuais gastos DEL são limitados pela Revisão de Gastos de 2004, que estabelece limites para os anos de 2005-2006, 2006-2007 e 2007-2008. A escolha de um horizonte de três anos evidentemente responde ao problema do “falso pico”, já mencionado, apesar de haver importantes exceções a essa regra. Os gastos com saúde estão atualmente operando com um orçamento fixo quinquenal, e os gastos com transporte e ciência operam com planos de gastos decenais, em virtude da natureza de longo prazo do investimento que estas últimas categorias de gasto requerem.

Os Departamentos têm orçamentos separados de recursos correntes e de capital. Esses orçamentos são em regime de competência, refletindo o consumo de recursos, em vez do tempo dos desembolsos de caixa. Atualmente, os Departamentos podem transferir DEL não gastos de um ano para o outro. Essa mudança foi projetada para eliminar o incentivo, que existiu por tantos anos sob a vigência do sistema de estimativas anuais, a se desperdiçarem recursos no fim do ano com o objetivo de se executar todo o orçamento departamental. Contudo, a alocação trienal é estritamente impositiva, e os departamentos têm de gerir seus gastos dentro desse prazo da

melhor maneira que puderem. Em circunstâncias verdadeiramente excepcionais, existe um pequeno e centralizado fundo de contingência para os DEL.

Desde os anos 1970, vários métodos têm sido tentados para reorientar o processo orçamentário, tirando-o da regulação dos insumos e custos, e colocando ênfase na entrega dos resultados e nos benefícios. O último método para se conseguir essa transformação são os “acordos de serviço público” (PSA). Os PSA são acordos entre o Tesouro e os departamentos de gasto que estabelecem metas específicas para entrega de serviços públicos e estipulam as medidas a serem usadas para se avaliar o desempenho atingido em relação a determinada meta. Esse desempenho é, então, relatado ao Parlamento. A ênfase atual na entrega dos serviços da “linha de frente” é reforçada pelo estabelecimento de um orçamento administrativo na alocação dos DEL, o que limita o quanto os departamentos podem gastar por conta própria.

As preocupações com o sub-investimento do passado em serviços públicos produziram uma alta no investimento líquido do setor público de 0,75% do PIB em 1997, quando o primeiro novo Governo Trabalhista foi eleito, para 2,25% do PIB em 2005-2006. A fim de gerir seus ativos existentes e planejar mudanças futuras no estoque de ativos, cada Departamento tem de elaborar uma Estratégia de Investimento com base em seus objetivos, com explicações pormenorizadas da parte de seus sistemas de gestão, com o intuito de assegurar que seus programas principais serão executados efetivamente.

Gastos Geridos Anualmente (AME) consistem em programas de gastos que não podem se sujeitar a limites plurianuais fixos. O elemento isolado mais importante dos AME são as transferências da seguridade social, cujos gastos dependem da taxa de absorção (*up-take*) pública – uma vez que as condições de habilitação e taxas de pagamento tenham sido estabelecidas –, o que por sua vez é determinada pelas condições econômicas e pelo grau de difusão do conhecimento acerca da disponibilidade desses benefícios. O problema do déficit das indústrias nacionalizadas desapareceu gradualmente nos anos 1980 e 1990, como resultado de uma privatização generalizada. Este foi substituído por uma nova forma de gasto não-previsto – os gastos financiados com a operação da Loteria Nacional. Trata-se de um resíduo que varia de acordo com a demanda do público por bilhetes de loteria e com o valor dos prêmios necessários para induzir o público a comprar esses bilhetes.

Outro componente dos AME é o gasto público que pode ser influenciado pelas ações do Governo Central, mas que, por razões constitucionais, não podem ser totalmente controlado pelo Governo Central. Exemplos desse componente existem onde autoridades subnacionais têm poderes de taxaço, como o Executivo Escocês e as autoridades locais por todo o Reino Unido. Esse tipo de gasto é mais importante em países federativos do que em um país relativamente centralizado como o Reino Unido, apesar das recentes medidas de descentralização constitucional.

Para os AME, o melhor a ser feito é prever seu tamanho e composição, rever as previsões regularmente ao se tomar decisões orçamentárias. O governo tem de considerar quaisquer mudanças de política que aumentem o total provável dos AME que, combinados com os DEL, extrapolem os limites das regras fiscais. Uma vez que as alocações dos DEL são fixas, isso acarreta a necessidade de se ter muito cuidado em

todas as decisões de política que afetem a expansão dos AME. Do contrário, a consecução dos objetivos de estabilização e crescimento será ameaçada.

1.4 Lições a partir da experiência do Reino Unido

A construção de um sistema de planejamento e gestão do gasto público para se atingir estabilidade e crescimento tem sido um processo longo no Reino Unido, compreendendo um período de mais de quarenta anos. Tem se mostrado importante manter o esforço de fortalecimento institucional, apesar das crises e dos aparentes fracassos. As dificuldades dos primeiros tempos apontaram problemas para os quais a atual geração de administradores fiscais teve de responder de maneira criativa.

Ficou claro também que algumas soluções para esses problemas situam-se fora do domínio da política fiscal, se esta for tomada em seu sentido comum. Os políticos britânicos aprenderam a duras penas que, no que tange à política econômica, pode-se conseguir melhores resultados se as ações arbitrárias de política forem limitadas e se as instituições que funcionam como limitadores dessas ações forem fortalecidas. A delegação do controle inflacionário e da política monetária ao Banco da Inglaterra é o exemplo mais importante de uma agência de controle que melhorou a política fiscal.

No domínio da própria política fiscal, uma exigência auto-imposta de fixar objetivos fiscais e regras de operação, e de ter os resultados monitorados e divulgados de modo independente, levou a uma melhora do planejamento e gestão do gasto. Uma auditoria independente das estimativas e previsões fiscais e estatísticas transparentes do gasto público também ajudaram a melhorar a credibilidade do sistema. Mudanças técnicas facilitaram a operação de um sistema racional de planejamento e gestão, em particular a adoção do regime de competência e dos restos a pagar (*end-year carry forward*). A exigência de que os departamentos se comprometessem com metas de entrega de serviços, combinada com uma maior disposição em lhes confiar a gestão de seus recursos dentro dos limites de sua área de alocação, também foi útil na obtenção de maiores taxas de retorno sobre o dinheiro público gasto. Em suma, a gestão de uma porção controlável do gasto público foi sem dúvida melhorada.

É interessante notar que a porção controlável do gasto público não aumentou, a despeito da privatização. Isso deve acarretar que alguns riscos na área fiscal ainda possam ameaçar a estabilidade e o crescimento. A necessidade de uma integração mais cuidadosa entre a gestão dos Limites de Gastos Departamentais e os Gastos Geridos Anualmente tem sido enfatizada. Contudo, o sistema de planejamento e gestão no Reino Unido está em evolução. Uma Revisão Abrangente do Gasto está prevista para 2007 e certamente produzirá novos resultados.