

2 AJUSTE FISCAL, ESTABILIDADE E CRESCIMENTO

Alexandre Manoel Ângelo da Silva*
Manoel Carlos de Castro Pires*

No período anterior à implementação do Plano Real, período marcado por taxas de inflação elevadas, a literatura econômica aplicada indica que as receitas com senhoria-gem são fundamentais para manter a sustentabilidade da dívida pública brasileira. Durante um curto período, após a implementação do Plano Real e o conseqüente declínio das taxas de inflação, as receitas com as privatizações compensaram as receitas originadas nas altas taxas de inflação.

Em seguida à substancial diminuição nas receitas oriundas de privatizações e, em um contexto de crise internacional, ao início do regime de câmbio flutuante, que elevou a dívida pública brasileira em aproximadamente 18 pontos percentuais do PIB, o governo brasileiro forçosamente iniciou seu ajuste fiscal, o qual culminou com a meta de superávit primário em 4,25% do PIB.

Apesar de ter-se implementado esse ajuste fiscal, na medida em que há uma expansão das despesas correntes do governo federal (tabela 1), intensifica-se o debate entre os economistas especialistas em finanças públicas, pois existe uma preocupação de que essa expansão provoque danos ao crescimento econômico.

Em que medida essa expansão é maléfica ao crescimento econômico? Imaginamos que a resposta a essa pergunta não é tão simples como propalado entre esses especialistas, porém alguns *insights* podem ser obtidos. Por exemplo: existem evidências empíricas que relacionam menor desigualdade de renda a maior taxa de crescimento econômico.¹ Ademais, no Brasil, a literatura aplicada aponta que a intensificação das políticas redistributivas – outros gastos assistenciais, Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) e Renda Mensal Vitalícia (RMV) – reduz a desigualdade de renda. Ora, se essas políticas redistributivas realmente impactam no sentido de reduzir a desigualdade de renda, podemos acreditar que também possuem algum efeito indireto positivo sobre o crescimento econômico. Nesse sentido, nos últimos dez anos, o fato de elevar-se substancialmente o somatório de outros gastos assistenciais, LOAS e RMV, ou seja, aumentar de 0,44 ponto percentual (p.p) do PIB, em 1995, para 0,78 p.p. do PIB, em 2005, não significa um malefício ao crescimento econômico (tabela 1).

De fato, na discussão conjuntural brasileira, deve-se melhor qualificar o crescimento dos gastos correntes, porquanto não é o crescimento de qualquer rubrica das despesas correntes que é maléfica ao crescimento econômico. No entanto, de acordo com a

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

1. Ver, por exemplo, as evidências encontradas em Alesina, A. e Rodrik, D. "Distributive Politics and Economic Growth". The Quarterly Journal of Economics, vol. 109 nº 2, 1994; e em Persson, T. e Tabellini, G. "Is Inequality Harmful for Growth". The American Economic Review, vol. 84, nº 2, 1994.

tabela 1, as despesas com benefícios previdenciários e transferências a estados e municípios são as responsáveis pela maior parte da variação das despesas correntes nos últimos dez anos. Além disso, ainda na tabela 1, observa-se que, nos últimos três anos do Governo Lula, de 2003 a 2005, a média das despesas com subsídios e subvenções econômicas, cerca de 0,51 p.p. do PIB, é substancialmente superior à média do último mandato do Governo FHC, de 1999 a 2002, aproximadamente 0,31 p.p. do PIB.

TABELA 1

Composição dos Gastos Públicos do Governo Federal (% do PIB): 1995-2005

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Pessoal e Encargos Sociais	5,86	5,25	5,11	5,24	5,30	5,29	5,46	5,57	5,07	4,85	4,95
Benefícios Previdenciários	4,84	5,14	5,07	5,69	5,84	5,87	6,23	6,39	6,84	6,67	7,50
LOAS e RMV	0,25	0,24	0,27	0,29	0,29	0,32	0,36	0,39	0,42	0,41	0,49
Outros Gastos Assistenciais	0,19	0,11	0,13	0,15	0,15	0,13	0,17	0,24	0,32	0,40	0,29
Seguro Desemprego e Abono Salarial	0,52	0,51	0,47	0,52	0,48	0,43	0,48	0,53	0,54	0,51	0,60
Custeio com Saúde	1,45	1,26	1,43	1,33	1,51	1,48	1,54	1,54	1,45	1,44	1,64
Transferências a Estados e Municípios	2,94	2,83	2,88	3,22	3,31	3,61	3,84	4,16	3,97	3,69	4,72
Subsídios e subvenções econômicas	0,16	0,03	0,13	0,28	0,44	0,26	0,36	0,20	0,39	0,52	0,62
Outras Despesas Correntes	1,91	1,78	1,90	1,96	1,92	2,05	2,02	2,26	1,83	1,84	2,37
Soma das Despesas Correntes	18,1	17,2	17,4	18,7	19,2	19,4	20,5	21,3	20,8	20,3	23,2
Investimentos	0,73	0,73	0,87	0,91	0,71	0,92	1,22	0,75	0,41	0,59	0,91
Inversões financeiras	0,22	0,98	0,19	0,35	0,07	0,30	0,45	0,10	0,11	0,17	0,17

Fonte: Coordenação de Finanças Públicas, Dirur, Ipea.

As despesas com subsídios e subvenções econômicas são basicamente discricionárias, de modo que é possível uma diminuição na trajetória de sua concessão, que está ascendente nos últimos três anos. Essas despesas não contribuem para a diminuição da desigualdade de renda e na sua maioria originam-se em acordos políticos que *repactuam* os financiamentos públicos ao setor agrícola.

No que concerne ao crescimento das despesas com transferências a estados e municípios, no curto prazo, imaginamos não ser possível uma diminuição na sua concessão, pois se trata de despesas que se originam em negociações em torno do pacto federativo existente entre a União, os estados e os municípios. Dessa forma, se o crescimento dessas despesas não ajuda à estabilidade e ao crescimento econômico, possivelmente ajuda à estabilidade democrática. Além dessas questões, cabem outras reflexões acerca do federalismo fiscal brasileiro, o que está além do escopo deste artigo.

A despeito do impacto sobre a redução da desigualdade e da obrigatoriedade em sua concessão, cabe uma ressalva quanto aos benefícios previdenciários do Regime Geral da Previdência Social (RGPS). Em algum momento, o crescimento substancial das despesas com benefícios previdenciários exigirá da sociedade brasileira, por meio do Congresso Nacional, a seguinte discussão: é direito ou privilégio o atual regime de previdência? Isto porque, ao analisar-se a qualidade do atual ajuste fiscal, sua contribuição para a estabilidade e o crescimento econômico, não há como deixar de focar a elevação das despesas com benefícios previdenciários, que passou de aproximadamente 4,84 p.p. do PIB, em 1995, para cerca de 7,50 p.p. do PIB, em 2005.

O Congresso Nacional precisa decidir sobre a situação do RGPS. Se decidir que é direito o vigente benefício previdenciário do RGPS, precisa estabelecer mudanças no custeio de saúde e nas despesas redistributivas. Caso decida que é privilégio, impõe-se urgentemente uma reforma na concessão dos benefícios previdenciários do RGPS. Seja qual for sua decisão, um raciocínio parece-nos claro: o problema do ajus-

te fiscal brasileiro não está na expansão de todas as despesas correntes, mas, sim, especificamente, na elevação substancial das despesas com benefícios previdenciários, como se observa na tabela 1. Além disso, neste ambiente de ajuste fiscal, um outro obstáculo ao crescimento econômico parece ser a baixa média de investimento público. Conquanto, imaginamos que esse obstáculo pode ser contornado com a implementação da poupança em conta-corrente do governo como meta fiscal, conforme se delinea no artigo subsequente.