

Rigidez orçamentária e regras de flexibilização fiscal

2006. Ano 3 . Edição 22 - 5/5/2006

Tema de abril: “O dilema do ajuste fiscal”

Mensalmente, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) promove o “Debate sem fronteiras”, em que são apresentados dois pontos de vista sobre questões fundamentais para o desenvolvimento do país. Desafios publicará, a partir deste número, em todas as edições, artigos que resumem as idéias discutidas. Os encontros, abertos ao público, ocorrem no auditório do Ipea em Brasília. Maiores informações no site da Desafios.

Maurício Mota Saboya Pinheiro

Importância da discussão da rigidez orçamentária no Brasil evidencia-se no contexto da história recente da economia brasileira, já que uma das condições para o crescimento sustentado do país é o ajuste fiscal estrutural do setor público. O processo apresenta problemas, principalmente em relação à despesa. O crescimento contínuo dos dispêndios obrigatórios - fruto, em parte, de uma opção política que prioriza os gastos sociais - reflete a elevação do grau de enrijecimento da estrutura orçamentária, em que uma parcela crescente de despesas obrigatórias é coberta por uma parcela crescente de receitas vinculadas.

As despesas discricionárias, que constituem a margem de manobra da política fiscal pelo lado do dispêndio, são cada vez mais comprimidas pelos gastos obrigatórios e pelo superávit primário. Isso significa que é muito reduzida a capacidade do governo de aumentar seu superávit primário além dos níveis atuais, porque as despesas discricionárias já se encontram num nível baixo e, na prática, não podem ser totalmente eliminadas - sob pena de paralisação da máquina pública. Além disso, as receitas públicas têm crescido bastante (a carga tributária em 2005 atingiu cerca de 37,8% do PIB) e não é razoável supor que possam seguir essa rota indefinidamente.

Os dados mostram, ainda, que o período de efetivo ajuste fiscal (a partir de 1999) apresentou gasto anual médio de 21,55% do PIB, superior aos 19,11% registrados entre 1995 e 1998, quando a política fiscal aplicada foi relativamente frouxa. O aumento do superávit e dos gastos primários são mais um indício de que o ajuste fiscal brasileiro tem se concentrado no crescimento das receitas. Ora, esse não é um bom sinal, pois grande parte dessas receitas corresponde a contribuições cumulativas - isto é, incidentes "em cascata", em cada fase do processo produtivo -, que distorcem as decisões dos agentes e prejudicam a produtividade e a competitividade da economia como um todo.

Salta aos olhos a importância dos benefícios previdenciários do INSS para explicar a dinâmica do gasto não financeiro da União. Os dados levam a crer que qualquer tentativa de conter o crescimento dos gastos requererá algum mecanismo de controle dos dispêndios feitos com benefícios previdenciários. Em simulação da evolução das despesas rígidas do Orçamento da União, no período 2006-2008 - com base na trajetória esperada de superávit primário da União (2,5% do PIB), deduzindo-se a série da despesa não financeira total e dada a hipótese de que a receita não financeira permaneça

constante em relação ao PIB -, vê-se que existe uma tendência de queda relativa nos investimentos públicos. Isso ocorre porque os gastos considerados rígidos crescem numa velocidade superior aos gastos não rígidos, em geral, e aos investimentos, em particular. A queda dos investimentos não é novidade, mas a simulação mostra que, dada a estrutura orçamentária rígida, essa queda será tanto mais acentuada quanto mais perto do limite superior estiverem as receitas do governo.

O grande desafio é a elaboração de regras específicas de flexibilização fiscal que contemplem simultaneamente os objetivos das políticas sociais e as metas de estabilização, promovendo cortes ou reduções sistemáticas daqueles segmentos de gastos considerados ineficientes. Os mecanismos de flexibilização orçamentária "abririam espaço" para o aumento do superávit primário, caso necessário, ou para o incremento gradual dos investimentos públicos.

Nas atuais circunstâncias, ambos os princípios - responsabilidade fiscal e proteção social universal - estão em conflito. Portanto, é preciso que a sociedade discuta profundamente o perfil de Estado que deseja. Isso requer que sejam colocados claramente os dilemas envolvidos na busca pela consolidação da estabilidade macroeconômica, pelo crescimento sustentado e pela redução da pobreza e da desigualdade social. A discussão em torno das regras de flexibilização fiscal apenas explicita parte desses dilemas.

Maurício Mota Saboya Pinheiro é economista, filósofo e técnico de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)