4 RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA E REGRAS DE FLEXIBILIZAÇÃO FISCAL

Maurício Mota Saboya Pinheiro*

A importância de se discutir o tema da rigidez orçamentária[1] no Brasil evidencia-se no contexto da história recente da economia brasileira, marcada pela transição a uma situação de estabilidade macroeconômica consolidada e pela criação de condições para o crescimento sustentado. Uma dessas condições é o ajuste fiscal estrutural do setor público, processo que sofreu grande impulso após a implementação do Programa de Estabilidade Fiscal (1998), com o qual se têm logrado significativos e crescentes superávits primários no âmbito da União. Esse movimento consolidou-se após a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000.

Contudo, o processo de ajuste fiscal brasileiro também apresenta problemas, principalmente no lado da despesa. Há vários anos, observa-se um crescimento das despesas correntes não-financeiras da União, sobretudo naqueles itens obrigatórios – isto é, não sujeitos a contingenciamentos ou cortes.

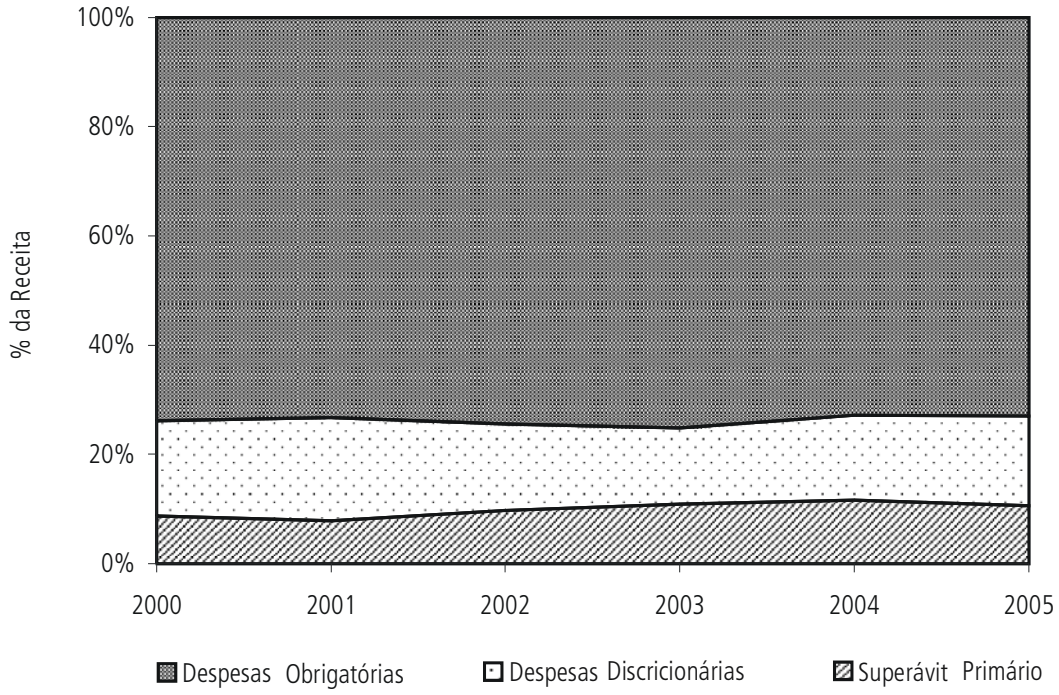
O crescimento contínuo dos dispêndios obrigatórios reflete a elevação do grau de enrijecimento da estrutura orçamentária brasileira, em que uma parcela crescente de despesas obrigatórias é coberta com uma parcela crescente de receitas vinculadas. Conseqüentemente, reduzem-se os graus de liberdade da política fiscal, no tocante ao corte dos gastos públicos (gráfico 1). Isso acarreta, entre outras conseqüências, a perda da capacidade de a política fiscal cumprir seu papel de instrumento de estabilização macroeconômica. As decorrências dessa perda de graus de liberdade da política fiscal devem ser investigadas, considerando-se os prós e contras das diferentes estratégias e opções de política

No gráfico 1, pode-se ver que as despesas discricionárias, que constituem a margem de manobra da política fiscal pelo lado da despesa, são cada vez mais comprimidas pelas despesas obrigatórias e pelo superávit primário. Isso significa que é muito reduzida a capacidade de o governo aumentar seu superávit primário além dos níveis atuais, porque as despesas discricionárias já se encontram em um nível baixo e, na prática, não podem ser totalmente eliminadas – isso acarretaria a paralisação da máquina pública. Além disso, as receitas públicas têm crescido bastante – por exemplo, a carga tributária acaba de bater novo recorde em 2005, atingindo cerca de 37,8% do PIB – e não é razoável supor que possam crescer indefinidamente.

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

1. Entendo por rigidez orçamentária (ou rigidez fiscal) uma propriedade do orçamento público caracterizada pela existência de receitas vinculadas e despesas obrigatórias. Um orçamento pode ser rígido em diferentes graus, sendo que, na prática, não há um orçamento totalmente rígido ou totalmente flexível – isto é, sem qualquer receita vinculada ou despesa obrigatória.

GRÁFICO 1
Brasil: Rigidez Orçamentária
Em % da receita não financeira da União
2000-2005



Fonte: Ministério do Planejamento – Secretaria de Orçamento Federal.
Elaboração: Ipea/Dirur/CFP.

Ao enfatizar o efeito da rigidez orçamentária sobre a política fiscal em seu papel estabilizador, defende-se a tese de que, na presença de choques econômicos, a rigidez fiscal pode fomentar o crescimento da dívida pública em proporção do PIB. Apesar de ainda não existirem estudos empíricos que relacionem rigidez orçamentária e crescimento da dívida pública, essa relação se justifica à luz da intuição corrente acerca do comportamento dos agentes econômicos, porque a percepção destes acerca da rigidez fiscal fundamenta crenças de que o governo, mais cedo ou mais tarde, não será capaz de obter um superávit primário – ao menos nos montantes requeridos e/ou com a rapidez necessária – suficiente para manter a relação dívida/PIB em trajetória sustentável. O resultado é que os agentes econômicos mantêm freqüentemente uma "atitude defensiva" diante dos títulos públicos, preferindo papéis de curto prazo, com altos prêmios de risco e/ou indexados à taxa de juros básica (*over-selic*).[2] Por sua vez, esse caráter pós-fixado da dívida pública acaba por fomentar o crescimento do seu estoque, sempre que o Banco Central, diante das pressões inflacionárias ocasionadas por choques que se transmitam ao câmbio, precisar elevar a meta da taxa *over-selic*. Con-

2. É fato inconteste que, nos últimos dois anos, vêm melhorando progressivamente as perspectivas de colocação de papéis prefixados, como se nota pela subida do peso desses papéis na dívida mobiliária federal total. Outro fato notável, desde 2003, é a redução da participação dos papéis cambiais no total da dívida mobiliária federal em mercado (incluindo os *swaps*), o que acarreta uma redução do risco cambial da dívida pública brasileira. O que não se sabe é se a mudança em curso é sustentável, pois há razões para se acreditar que a redução da exposição cambial da dívida pública brasileira tenha sido determinada por uma abundância de dólares nos mercados interno e externo, motivada, entre outras coisas, por um ciclo de crescimento do comércio mundial e dos preços das *commodities* que compõem parcela importante da pauta brasileira de exportações.

seqüentemente, a dívida líquida do setor público mantém-se altamente sensível a variações das taxas de juros, o que se configura em uma espécie de círculo vicioso, sobretudo em presença dos referidos choques econômicos.

Considerando-se apenas as despesas, tem-se que a principal carga do ajuste fiscal recaiu sobre uma pequena parcela das despesas discricionárias (outras despesas de custeio e capital) e, dentre estas, destacam-se os investimentos. No período 1995-2005, observa-se a manutenção do investimento da União em patamares reduzidos (tabela 1). Por mais que o investimento público não desempenhe o papel crucial de outrora no crescimento econômico brasileiro (exemplo: década de 1970), e por mais que se criem mecanismos alternativos para aumentar a participação privada na provisão de serviços públicos (exemplo: parcerias público-privadas), é difícil imaginar como atingir os padrões de desenvolvimento econômico e social almejados pela sociedade, sem o apoio do investimento público.

TABELA 1
Brasil: Execução da despesa não financeira da União

Período	1995-1998	1999-2005	1995-2005
Pessoal e Encargos	5,37	5,22	5,27
Benefícios Previdenciários	5,18	6,48	6,01
LOAS e RMV	0,26	0,38	0,34
Outros Gastos Assistenciais	0,15	0,24	0,21
Seguro-Desemprego e Abono Salarial	0,51	0,51	0,51
Outros Custeios em Saúde	1,37	1,51	1,46
Investimentos	0,81	0,79	0,79
Transferências	2,97	3,90	3,56
Outras Despesas Correntes	1,89	2,13	2,04
Outras	0,61	0,60	0,60
Total	**19,11**	**21,55**	**20,66**

Fonte: Câmara dos Deputados – Execução Orçamentária da União.
Elaboração: Ipea/Dirur/CFF.

A tabela 1 mostra a evolução dos gastos não financeiros da União, no período 1995-2005. Observa-se um crescimento significativo da despesa total em percentagem do PIB. Os dados também mostram que o período de efetivo ajuste fiscal (1999 em diante) apresentou um gasto anual médio superior ao do período 1995-1998, que se caracterizou por uma política fiscal relativamente frouxa. Isso é mais um indício de que o ajuste fiscal brasileiro se tem concentrado no aumento de receitas, porque tanto o superávit primário quanto os gastos primários crescem. Ora, esse não é um bom sinal, a julgar pelo fato de que 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 competitividade da economia como um todo.

Na tabela 1, salta aos olhos a importância dos benefícios previdenciários do INSS para explicar a dinâmica do gasto não-financeiro da União, ao longo dos últimos dez anos. Quer a análise seja feita com base em níveis, quer em taxas de variação, os dados levam a crer que qualquer tentativa de se conter o crescimento dos gastos não-financeiros da União requererá, necessariamente, algum mecanismo de controle dos dispêndios com benefícios previdenciários.

Com o objetivo de analisar os efeitos da rigidez orçamentária na estrutura do gasto público, simula-se a evolução das despesas rígidas do Orçamento da União, no período 2006-2008.[3] A mecânica de simulação obedece às diretrizes descritas a seguir: com base na trajetória esperada de superávit primário da União (2,5% do PIB, compatível com os 4,25% do PIB relativos ao setor público consolidado, tidos como meta), deduz-se a série da despesa não-financeira total, dada a hipótese de que a receita não-financeira se mantenha constante em relação ao PIB em todo o período de projeção (fundamentado em que não é mais aceitável aumentar a carga tributária/PIB). A partir daí, projetam-se as despesas obrigatórias (pessoal, previdência, saúde e assistência social etc.), assumindo que seu comportamento se dê de acordo com o modelo. Nesse cenário, a manutenção das tendências recentes para as despesas obrigatórias implica redução dos investimentos em proporção do PIB.

A tabela 2 apresenta os resultados das simulações e mostra que, dadas as hipóteses adotadas, existe uma tendência de queda relativa ao longo do tempo para os investimentos públicos, diante do fato de que os gastos considerados rígidos crescem a uma velocidade superior aos gastos não-rígidos, em geral, e aos investimentos, em particular.[4] Logo, em um contexto de elevada carga tributária e da necessidade de manutenção do superávit primário e, ainda, diante da forte tendência de crescimento dos gastos públicos rígidos, os investimentos públicos tendem a sofrer redução em suas participações relativas no gasto total e no PIB.

TABELA 2

BRASIL: Simulação para Investimentos e Gastos Rígidos da União – Cenário Básico 2005-2008 – R$ bilhões

Ano	Teto de gastos (a)[1]	Gastos rígidos (b)	Gastos não-rígidos (c)	Investimentos (d)[2]	(d)/(a) (%)	(d)/(PIB) (%)
2005*	418,3	293,6	101,4	23,2	5,5	1,2
2006	443,3	328,3	90,8	27,2	6,1	1,4
2007	469,9	370,4	73,4	22,0	4,7	1,0
2008	498,1	416,7	53,5	16,1	3,2	0,7

Elaboração: Ipea/Dirur/CFP.

Notas: [1]Teto de gastos = total do gasto não-financeiro da União requerido para manter o superávit primário da União em 2,6% do PIB (compatível com 4,25% para o setor público consolidado), assumindo-se que a receita não-financeira da União mantenha-se constante em percentagem do PIB.

[2]Inclui inversões financeiras.

Obs.: *Valores realizados.

A fim de evitar a materialização desse cenário algo sombrio, este artigo argumenta em favor da necessidade de se criarem mecanismos de flexibilização orçamentária, sobretudo no lado da despesa pública. É preciso que se criem mecanismos de contenção do crescimento das despesas obrigatórias, a fim de se gerar uma economia adicional de recursos. Essa economia poderia ser usada para aumentar o superávit primário – nos casos em que isso se fizer necessário, por exemplo, em razão de uma grave crise finan-

3. Para se obter uma descrição pormenorizada do modelo de simulação dos gastos públicos da União, no qual se baseiam os resultados do exercício apresentado a seguir, ver Pinheiro, Maurício M. S. *et al.* "Avaliação e Acompanhamento do Gasto Fiscal no Brasil: evolução recente e perspectivas". Brasília: Ipea, 2006, *mimeo* (Texto para Discussão, no prelo).

4. O crescimento dos investimentos em 2006 decorre da hipótese de que a participação relativa destes no total de gastos não-rígidos voltará, no período 2006-2008, à sua média histórica (cerca de 30%). Em 2005, essa participação foi de aproximadamente 23%. Essa hipótese justifica-se para 2006, porque este é ano de eleições gerais e, como tal, apresenta padrão típico de aumento dos investimentos.

ceira internacional – ou poderia ser diretamente destinada ao aumento dos investimentos públicos. A idéia básica das regras de flexibilização fiscal consiste em prover aos agentes econômicos sinais seguros de que o superávit primário possa ser rápida e significativamente elevado, fortalecendo a "blindagem fiscal" contra choques internos ou externos. É razoável supor que a simples existência das regras de flexibilização fiscal, devidamente regulamentadas em Lei, já tenha um efeito favorável sobre as expectativas do mercado e, por conseguinte, ajude a baixar mais rapidamente os juros e a dívida, mesmo que a efetiva aplicação dessas regras não ocorra de fato.

O grande desafio é a elaboração de regras específicas de flexibilização fiscal – que se apliquem, por exemplo, a certos segmentos dos gastos sociais – que contemplem simultaneamente os objetivos das políticas sociais (seguridade social, redução da pobreza, da desigualdade e da informalidade) e as metas de estabilização e de crescimento econômico. O objetivo é promover cortes ou redução sistemática daqueles segmentos de gastos que, por meio de critérios razoáveis, sejam considerados ineficientes, ineficazes e/ou pouco produtivos.[5] Não se trata, absolutamente, de dar menos importância ao efeito dos gastos sociais como instrumentos de redução da pobreza, desigualdades e informalidade. Trata-se, ao contrário, de aperfeiçoar a avaliação dos gastos sociais, introduzindo-se critérios mais abrangentes, tais como os efeitos desses gastos sobre a estabilização e o crescimento econômicos. É claro que um grande esforço analítico nesse sentido deve ser empreendido, sobretudo da parte dos órgãos governamentais responsáveis pela elaboração, avaliação e controle das políticas públicas.

No centro do problema fiscal brasileiro está uma certa "escolha de prioridades" (materializada ou institucionalizada na Constituição de 1988), que determina um orçamento extremamente rígido a cortes de gastos sociais e que acarreta sérias restrições ao aumento do investimento público em infra-estrutura e em outras áreas importantes para o desenvolvimento econômico (exemplos: C&T, segurança pública, administração da Justiça etc.). Diante desse problema, supõe-se que a sociedade brasileira desejará um Estado cujo tamanho e funções sejam compatíveis com a consolidação da estabilidade macroeconômica – o que exige responsabilidade e sustentabilidade fiscal – e com o aperfeiçoamento de uma rede de proteção social que proveja, de modo eficiente e eficaz, um padrão mínimo de bem-estar para os segmentos sociais considerados vulneráveis. A posição defendida neste texto é que, nas atuais circunstâncias, ambos os princípios – responsabilidade fiscal e proteção social universal – estão em conflito no Brasil. A rigidez fiscal e a queda histórica dos investimentos públicos são indicadores ou reflexos desse conflito. Não há como manter a sustentabilidade fiscal sem flexibilizar o gasto; não há como flexibilizar o gasto sem custos sociais. Por sua vez, com a atual estrutura de gastos públicos, não há como ampliar a proteção social sem comprometer a própria sustentabilidade fiscal.

5. A análise sistemática da eficiência dos gastos públicos sociais pode revelar alguns segmentos que seriam objeto de corte. Por exemplo: entre 2001 e 2005, a evolução da quantidade de benefícios de auxílio-doença saltou de 574 mil para 1,5 milhão, fato que tem sido geralmente atribuído ao aumento do número de fraudes, resultante de uma desastrada política de terceirização do serviço de perícias médicas do INSS. Se essa quantidade tivesse acompanhado o crescimento populacional nesse período (o que seria razoável se esperar, caso não tivesse havido falha na gestão das perícias médicas), então a economia de recursos com o pagamento daqueles benefícios teria sido de aproximadamente R$ 14,6 bilhões, em termos acumulados.

Portanto, é preciso que a sociedade brasileira discuta profundamente o perfil de Estado que deseja. Isso requer que sejam colocados claramente os dilemas envolvidos na busca pela consolidação da estabilidade macroeconômica, pela redução da pobreza e desigualdade social, e, finalmente, pela busca do crescimento sustentado. A discussão em torno das regras de flexibilização fiscal apenas explicita em parte desses dilemas.