

Werneck, Rogério L. F.

Working Paper

Além da estabilização: desafios da agenda fiscal

Texto para discussão, No. 514

Provided in Cooperation with:

Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Suggested Citation: Werneck, Rogério L. F. (2005) : Além da estabilização: desafios da agenda fiscal, Texto para discussão, No. 514, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Departamento de Economia, Rio de Janeiro

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/175997>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

TEXTO PARA DISCUSSÃO

No. 514

Além da estabilização:
Desafios da agenda fiscal

Rogério L. F. Werneck



DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
www.econ.puc-rio.br

Departamento de Economia
PUC-Rio

TEXTO PARA DISCUSSÃO
Nº 514

**Além da Estabilização:
Desafios da Agenda Fiscal**

Rogério L. F. Werneck
rwerneck@econ.puc-rio.br

Conferência proferida como Aula Magna
do Encontro Nacional de Economia de dezembro de 2005, promovido pela
Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia (ANPEC)
em Natal, RN.

Dezembro 2005

Resumo

Com o problema da restrição externa razoavelmente resolvido, a agenda de política econômica do País estará cada vez mais voltada para a questão fiscal. O que torna o desenho de política econômica especialmente complexo nessa área é o fato de que não há uma única agenda fiscal, mas várias agendas fiscais superpostas, de conciliação um tanto problemática. O principal desafio da política econômica, nos próximos anos, será saber conciliar com sucesso as múltiplas agendas fiscais com que o País terá de lidar, para reordenar e redimensionar a extração e o uso de recursos fiscais que já correspondem a 40% do PIB. As possibilidades de expansão da economia e de construção de uma sociedade mais justa estarão em boa parte condicionadas pelo grau de sucesso que o sistema político do País for capaz de mostrar, na resposta a esse desafio.

Abstract

With the external accounts problems reasonably solved, Brazil's economic policy agenda is bound to be increasingly focused on fiscal issues. What makes the design of economic policy especially complex in this area is the fact that there are several superimposed and potentially conflicting fiscal agendas. The main challenge of the country's economic policy over the coming years will be to successfully conciliate the multiple fiscal agendas that will have to be faced, in order to remodel and to resize the extraction and allocation of fiscal resources that already amount to 40 percent of GDP. The scope for economic growth and construction of a more equitable society will largely depend upon the degree of success the country's political system will be able to show in its response to this challenge.

Classificação JEL: H20, H50, H60, N16

Palavras-chave:

ajuste fiscal, reforma fiscal, reforma tributária, economia política, Brasil

Keywords:

fiscal adjustment, fiscal reform, tax reform, political economy, Brazil

Como a atual política econômica – concebida e moldada para lidar primordialmente com os desafios da estabilização – terá de evoluir nos próximos anos, para também assegurar crescimento econômico rápido e prolongado, com redução substancial da desigualdade social? Parte crucial da resposta a essa pergunta envolve questões de natureza fiscal. É preciso entender com clareza que o principal desafio da política econômica, nos próximos anos, será saber conciliar com sucesso as múltiplas agendas fiscais com que o País terá de lidar.

Na esteira de uma trajetória um tanto tumultuada -- que envolveu crise cambial em 1999, crise energética em 2000, travessia de um período de extrema incerteza política em 2002 e grave crise política em 2005 -- a economia brasileira passou por transformações de grande importância, que apontam para mudanças significativas na agenda de política econômica do País. O quadro macroeconômico sofreu alteração fundamental, marcada por forte assimetria. Embora tenha havido melhora substancial da situação fiscal, do lado das contas externas a evolução foi incomparavelmente mais favorável. Tendo em vista a solidez que agora se observa no balanço de pagamentos, a questão fiscal adquiriu uma centralidade inequívoca. Já não cabe dúvida de que passou a ser o nó górdio da política econômica no País.

A melhora substancial das contas externas, em resultado do intenso e prolongado choque cambial de 1999-2002 e da persistência de condições extremamente favoráveis na economia mundial, deu lugar a um quadro macroeconômico completamente distinto do que se observava há seis anos. É até possível que as contas externas venham a se tornar menos sólidas no futuro, em resultado da apreciação cambial observada desde 2002 e de uma evolução menos favorável da economia mundial. Mas a verdade é que a melhora dos indicadores externos foi de tal monta que há boas razões para se crer que, mantido o regime de câmbio flutuante, boa parte dela não será facilmente reversível. Veio para ficar.

A extensão da mudança nas contas externas pode ser bem visualizada na Tabela 1, que permite contrapor o quadro de meados de 2005 ao de meados de 1999 e de 2002. Em seis anos as exportações acumuladas em 12 meses passaram de US\$ 47,6 bilhões para US\$ 106,8 bilhões. E, embora também tenha havido aumento vigoroso das importações, o saldo da balança comercial apresentou melhora da ordem de US\$ 44 bilhões no período. O déficit de US\$ 5,4 bilhões observado em junho de 1999 deu lugar a um superávit de 38,3 em junho de 2005. Evolução tão favorável da balança comercial permitiu que o saldo em transações correntes apresentasse melhora de cerca de US 45 bilhões no período. O déficit de US\$ 32,6 bilhões acumulado em junho de 1999 foi convertido em superávit de US\$ 12,6 em junho de 2005, configurando ajuste de nada menos do que 6,8% do PIB, que possibilitou mudança radical nos indicadores de vulnerabilidade externa.

Tabela 1
Brasil – Contas Externas
Fluxos Acumulados em 12 Meses
US\$ bilhões

	<i>Jun. 99</i>	<i>Jun. 02</i>	<i>Jun. 05</i>
<i>Exportações</i>	47,6	54,3	106,8
<i>Importações</i>	-53,0	-49,0	-68,5
<i>Balança comercial</i>	-5,4	5,3	38,3
<i>Transações correntes</i>	-32,6	-18,3	12,6
<i>Transações correntes (% do PIB)</i>	-4,9	-3,8	1,9
<i>Dívida externa líquida / exportações</i>	3,6	2,9	1,1

Fonte: Bacen

É verdade que do lado fiscal também houve melhora, mas não na extensão observada nas contas externas. Os avanços foram bem mais modestos. Como mostra a Tabela 2, apesar de todo o esforço de ajuste fiscal, que permitiu que o superávit primário do setor público passasse de 1,6% do PIB para mais de 5% do PIB ao longo do mesmo período considerado, o endividamento do setor público continuou aumentando. Em meados de 2005, a conta de juros reais pagos sobre a dívida interna ainda correspondia a cerca de 5% do PIB.

Tabela 2
Brasil – Contas Fiscais – Setor Público Consolidado
Fluxos Acumulados em 12 Meses
Percentagens do PIB

	<i>Jun. 99</i>	<i>Jun. 02</i>	<i>Jun. 05</i>
<i>Superávit primário</i>	<i>1,60</i>	<i>3,36</i>	<i>5,08</i>
<i>Pag. de juros reais internos</i>	<i>5,80</i>	<i>3,78</i>	<i>4,99</i>
<i>Dívida líquida do setor público</i>	<i>48,57</i>	<i>56,80</i>	<i>50,90</i>

Fonte: Bacen

Com o problema da restrição externa razoavelmente resolvido, a agenda de política econômica do País estará cada vez mais voltada para a questão fiscal, tendo em vista a necessidade de criar condições para que a economia volte a crescer a taxas relativamente altas, num quadro de franca redução de desigualdades sociais.

AGENDAS FISCAIS SUPERPOSTAS

O que torna o desenho de política econômica especialmente complexo nessa área é o fato de que não há uma única agenda fiscal, mas várias agendas fiscais superpostas. A preocupação com a retomada do crescimento rápido e com a equidade distributiva vem dando lugar a vasto leque de propostas de mudança na área fiscal, de conciliação um

tanto problemática. De um lado, coexistem agendas fiscais conflitantes no âmbito de cada governo, seja federal, estadual ou municipal. De outro, mesmo que cada ente federativo tivesse uma única agenda fiscal, já haveria razões mais do suficientes para a coexistência de agendas distintas, em um sistema de federalismo fiscal que, além da União, reúne 27 Estados e mais de 5500 municípios. Com algum esforço de consolidação e simplificação do que está em discussão, pode-se pensar em pelo menos quatro grandes agendas fiscais superpostas.

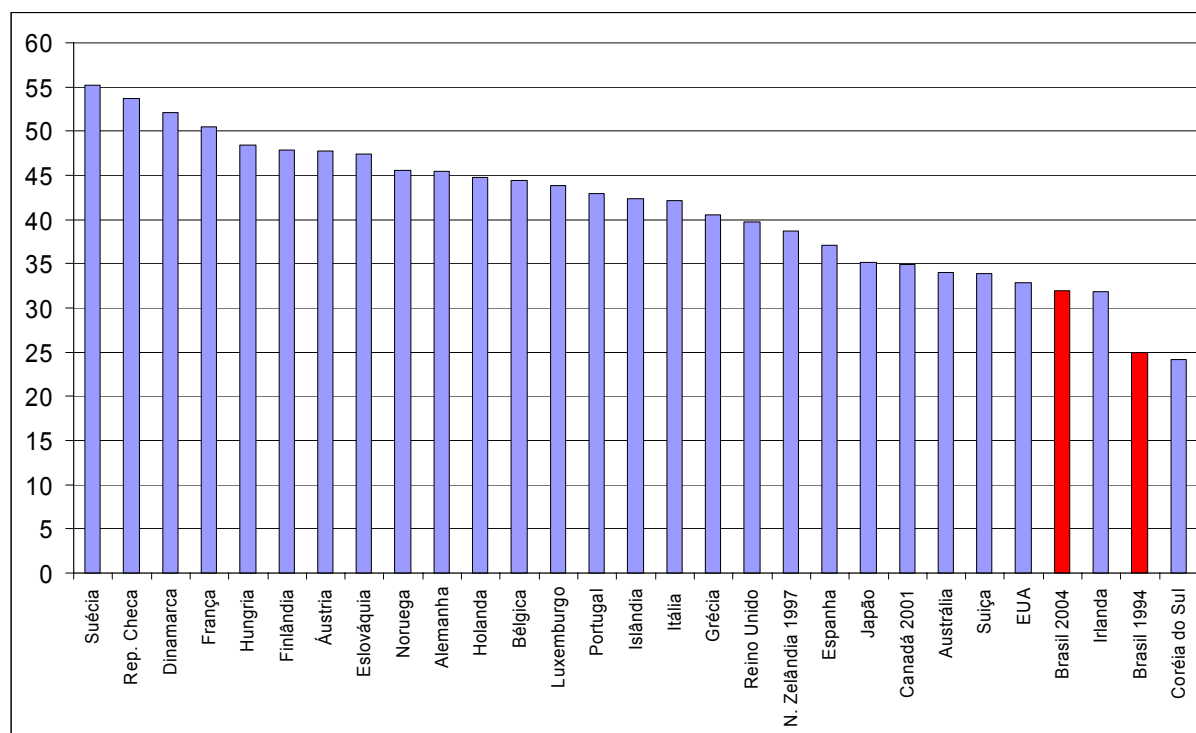
A primeira aponta para a importância de se reduzir o dispêndio público. Vislumbra aprofundamento do ajuste fiscal, com corte de gastos, de forma a assegurar redução substancial do endividamento público e queda estrutural da taxa de juros, a patamar compatível com um projeto de crescimento econômico sustentado, a taxas relativamente altas.. A segunda agenda parece sugerir que, muito ao contrário, há boas razões para ampliar o dispêndio governamental, tendo em vista carências inadiáveis de investimento público e gastos sociais. A terceira, sem preconizar redução do dispêndio agregado, tenta entrever possibilidades de racionalização do gasto público, para abrir espaço nos orçamentos dos três níveis de governo para dispêndios mais defensáveis. Já a quarta está centrada na urgência de se racionalizar as muitas formas pelas quais os três níveis de governo vêm extraíndo da economia cerca de 37% do PIB em tributos.

REDUÇÃO DO DISPÊNDIO

Cada uma dessas agendas tem suas razões. A primeira contempla geração de superávits primários ainda mais elevados do que os que vem sendo observados nos últimos anos. Como já não parece haver mais espaço para aumento da carga tributária – especialmente quando se tem em conta a importância de não sufocar o que resta de dinamismo no setor privado – isso implica esforço determinado de contenção da expansão do dispêndio público. Para que a lógica desta agenda seja devidamente compreendida é preciso ter em mente a evolução dos gastos primários dos três níveis de governo desde o período imediatamente anterior ao Plano Real.

O gráfico da Figura 1 apresenta um *ranking* de países desenvolvidos ordenados pela importância do dispêndio governamental primário no PIB. Constitui um bom pano de fundo para se colocar em perspectiva adequada o que vem ocorrendo com as contas públicas brasileiras. Como mostra o gráfico, entre 1994 e 2004, os gastos primários dos três níveis de governo saltaram de cerca 25% do PIB para mais de 32% do PIB, elevando o Brasil ao patamar de dispêndio em que estão países como a Suíça e os Estados Unidos.

Figura 1
Dispêndio Primário Agregado em Economias Desenvolvidas - 2002
(% do PIB)



Fonte: OCDE e SRF (Brasil)

A comparação com países em desenvolvimento, propiciada pela Tabela 3, também pode ser útil. Embora a abrangência da informação não seja a mesma para todos os países, os dados sugerem que, no que tange a gastos primários, o Brasil ocupa posição bastante peculiar. Especialmente quando se leva em conta que Rússia, Ucrânia, China e Índia são potências nucleares, com dispêndio militar importante.

Tabela 3
Economias Emergentes Seleccionadas - Dispêndio Primário
(% do PIB)

<i>País</i>	<i>Estimativa mais recente</i>	<i>Ano</i>	<i>Nível de governo</i>
<i>Rússia</i>	<i>32,4</i>	<i>2004</i>	<i>Governo Geral</i>
<i>Brasil</i>	<i>32,2</i>	<i>2004</i>	<i>Federal, estadual e municipal</i>
<i>Ucrânia</i>	<i>32,0</i>	<i>2004</i>	<i>Governo Geral</i>
<i>África do Sul</i>	<i>22,7</i>	<i>2004/05</i>	<i>Governo nacional*</i>
<i>Índia</i>	<i>21,3</i>	<i>2003/04</i>	<i>Federal e estadual</i>
<i>México</i>	<i>20,8</i>	<i>2004</i>	<i>Setor público consolidado</i>
<i>Chile</i>	<i>19,2</i>	<i>2004</i>	<i>Governo central</i>
<i>China</i>	<i>17,7</i>	<i>2004</i>	<i>Federal, estadual e local</i>
<i>Indonésia</i>	<i>16,4</i>	<i>2004</i>	<i>Governo central</i>
<i>Tailândia</i>	<i>16,0</i>	<i>2003/04</i>	<i>Governo geral</i>
<i>Paquistão</i>	<i>15,1</i>	<i>2004/05</i>	<i>Federal e estadual</i>
<i>Peru</i>	<i>14,6</i>	<i>2003</i>	<i>Setor público combinado</i>

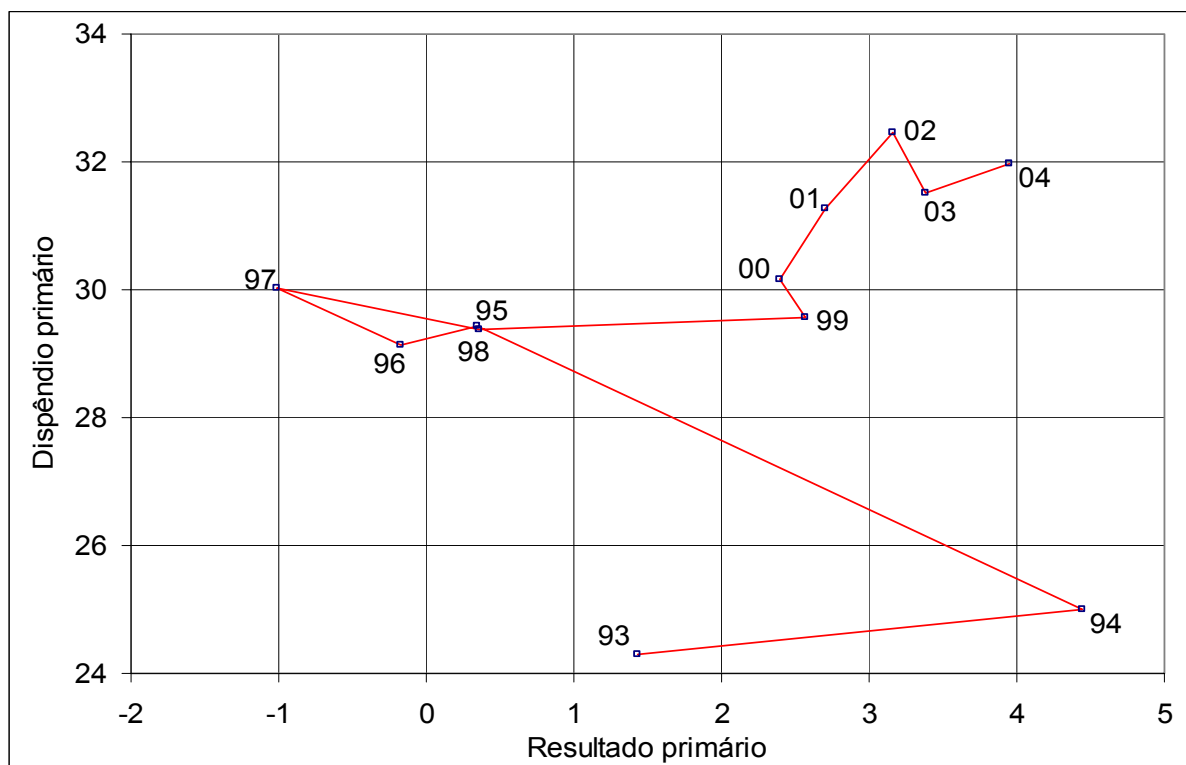
Fonte: FMI (Published Staff Reports)

** Inclui governo central e gastos subnacionais financiados com transferências do governo central*

O gráfico da Figura 2 mostra como se deu a expansão do dispêndio primário observada na economia brasileira desde 1993, deixando claro que todo o enorme esforço de ajuste fiscal observado no período foi feito primordialmente pelo lado da receita. O gráfico permite identificar três períodos claramente distintos, no que tange ao regime fiscal. De 1993 para 1994, houve um ajuste fiscal importante, que foi fundamental para a credibilidade do Plano Real. De 1995 a 1997, contudo, o superávit primário sofreu deterioração de cerca de 5,5 pontos percentuais do PIB, que se traduziu em aumento de montante correspondente do dispêndio primário. O grande esforço recente de ajuste fiscal, teve início na esteira da crise da Rússia no final de 1998 e, especialmente, após a crise cambial de 1999. Em resultado desse esforço, o déficit primário de 1% do PIB observado em 1997 deu lugar a um superávit de cerca de 4% do PIB em 2004.¹

¹ Tais dados referem-se exclusivamente às contas de governo. Excluem os resultados primários das empresas estatais federais, estaduais e municipais.

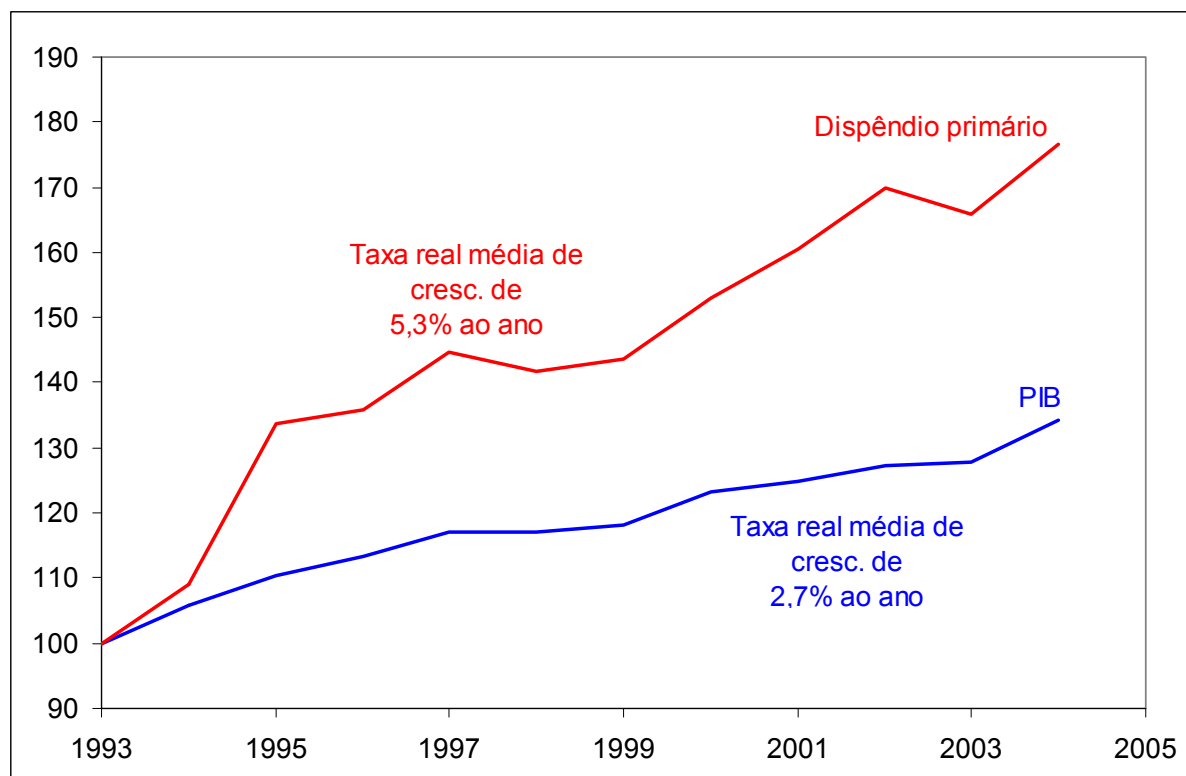
Figura 2
Brasil - Resultado Primário e Dispêndio Primário dos Três Níveis de Governo 1993-2004
(% do PIB)



Fonte: Bacen e SRF

Mas é importante observar, olhando-se para o período considerado como um todo, que os gastos primários dos três níveis de governo, medidos como proporção do PIB, só não aumentaram em 1998 e 2003. Em todos os demais anos, houve aumento. Os efeitos acumulados deste processo de expansão de gastos primários podem ser bem visualizados no gráfico da Figura 3. Entre 1993 e 2004, o dispêndio primário dos três níveis de governo cresceu a uma taxa real média de 5,7% ao ano, que corresponde a mais do dobro da taxa de crescimento real média do PIB no período. São 11 anos de rápida expansão de gastos. Doze, quando se leva em conta que a expansão desmedida do dispêndio primário não foi interrompida em 2005. Muito pelo contrário.

Figura 3
Brasil - Dispêndio Primário dos Três Níveis de Governo e PIB, 1993-2004
1993 = 100



Fontes: Bacen, SRF e IBGE

São dados que deixam pouco espaço para dúvidas acerca da urgência de se conter o crescimento dos gastos primários dos três níveis de governo nos próximos anos. Para sustar e reverter esse processo prolongado de aumento explosivo do dispêndio primário, o que a primeira agenda contempla é um aprofundamento do ajuste fiscal, em boa medida focado na contenção da expansão dos gastos previdenciários e da folha de pessoal dos três níveis de governo. Um ponto fundamental dessa agenda é assegurar que a diminuição da conta de juros pagos pelo setor público, na esteira da distensão da política monetária, não se traduza em expansão adicional do dispêndio primário e, sim, em redução da dívida pública e da carga tributária.

RACIONALIZAÇÃO E EXPANSÃO DO DISPÊNDIO

Em contraste com a primeira agenda, a segunda baseia-se na idéia de que o gasto público é insuficiente. Tanto a retomada do crescimento como um avanço mais rápido na redução de desigualdades sociais estariam a exigir doses maciças de dispêndio público. Aponta-se para a carência óbvia de investimentos em infraestrutura, para as deficiências gritantes de saneamento e transporte de massa nas áreas urbanas, para a urgência de metas mais ambiciosas nas áreas de educação e saúde, para a necessidades de programas mais ousados de apoio à pesquisa científica e tecnológica e para a necessidade de ações decisivas na área de segurança pública e de combate à pobreza.

Na terceira agenda, de racionalização do dispêndio, o que se antevê é simplesmente a possibilidade de aumentar a eficiência dos programas governamentais e de abrir espaço para expansão do investimento público e de gastos correntes mais defensáveis, sem que seja alterado o nível de dispêndio primário agregado. Propõe-se ampliação da margem para alocações discricionárias no orçamento, com desmontagem de mecanismos de vinculação de receita e diminuição da rigidez dos gastos com funcionalismo. Defende-se a necessidade de esforços adicionais para tornar sustentáveis os sistemas previdenciários dos três níveis de governo. E argúi-se que há muito espaço para ganhos de eficiência no gasto público por meio de um simples “choque de gestão”.

RACIONALIZAÇÃO DA TRIBUTAÇÃO

Finalmente, a quarta agenda tem como foco as reformas na área tributária. O entendimento dessa agenda também requer percepção clara do que ocorreu com a extração fiscal no País desde o período que antecede o Plano Real.

A Tabela 4 permite analisar a evolução da carga tributária bruta da economia brasileira a partir do final dos anos sessenta. Pode-se constatar que a carga tributária permaneceu estável, em torno de 25% do PIB, no quarto de século compreendido entre 1968 e 1993. A média observada no período 1991-93 não foi significativamente diferente da

que foi observada entre 1968 e 1980 ou nos anos oitenta. Se carga chegou a 28, 8% em 1990, foi apenas em decorrência de efeitos efêmeros do pacote fiscal do Plano Collor. No triênio seguinte, voltou ao patamar dos 25%. O que chama atenção, contudo, é o extraordinário aprofundamento da extração fiscal que vem tendo lugar desde 1994. Comparando-se a média do período 1991-93 com o dado de 2004, verifica-se que a carga tributária passou de 25,6% para 35,9% do PIB. Uma elevação brutal, correspondente a 10,3 pontos percentuais do PIB em apenas onze anos.

Tabel 4
Brasil, Carga Tributária Bruta
1968 – 2005

<i>Período</i>	<i>Receita Tributária dos Três Níveis de Governo (% do PIB - média do período)</i>
1968-1980	25,1
<i>1981-1989</i>	<i>24,8</i>
<i>1990</i>	<i>28,8</i>
1991-1993	25,6
<i>1994-1998</i>	<i>29,5</i>
<i>1999</i>	<i>32,2</i>
<i>2000</i>	<i>32,6</i>
<i>2001</i>	<i>34,0</i>
<i>2002</i>	<i>35,6</i>
<i>2003</i>	<i>34,9</i>
2004	35,9
<i>2005</i>	<i>37,0*</i>

*Fonte: SRF * Estimado.*

É importante entender com clareza que destino tiveram os recursos adicionais propiciados por tal aprofundamento da extração fiscal. A Tabela 5 mostra que a maior parte da elevação de carga tributária observada entre 1991-93 e 2004 serviu para financiar expansão de dispêndio primário. A extração fiscal adicional, correspondente a 10,3% do PIB, viabilizou salto de nada menos do que 8% do PIB nos gastos primários da Federação e aumento de apenas 2,3% do PIB no superávit primário dos três níveis de governo. São cifras que merecem reflexão. Colocam em perspectiva

correta a visão equivocada de que a elevação de carga tributária, observada desde o Plano Real, decorreu fundamentalmente da necessidade de aumentar o superávit primário.

Tabela 5
Brasil, Carga Tributária Bruta, Dispêndio Primário
e Resultado Primário dos Três Níveis de Governo
- Variações Observadas entre 1991-93 e 2004 -
(% do PIB)

	<i>Média</i> <i>1991-93</i>	<i>2004</i>	<i>Variação</i> <i>entre 91-93</i> <i>e 2004</i>
<i>Carga tributária</i>	25,6	35,9	10,3
<i>Dispêndio primário</i>	23,9	32,0	8,0
<i>Resultado primário do governo *</i>	1,7	4,0	2,3

** Exclui empresas estatais*

Como foi viabilizado tal aprofundamento da extração fiscal? Com o benefício da visão retrospectiva, é fácil constatar que esse aumento tão grande da carga tributária exigiu o que se poderia chamar de uma terceira passagem do fisco. Nos sistemas tributários mais avançados, a maior parte da extração é feita por meio de duas passagens do fisco. Na primeira, tributa-se o valor adicionado. Na segunda, a tributação se faz sobre renda e propriedade. No caso brasileiro, tornou-se necessária uma terceira passagem do fisco, com tributação adicional tanto do valor adicionado como da renda, sobreposta sem organicidade às anteriores. Com freqüência, essa sobreposição envolveu formas bastante primitivas de extração fiscal. Desde a Constituição de 1988, quando perdeu parte significativa da sua arrecadação para os estados e os municípios, a União fez o possível para recuperar as perdas que lhe foram impostas. E, de fato, conseguiu muito mais do que recuperá-las, buscando persistentemente as mais variadas e exóticas formas de tributação capazes de gerar receitas não compartilhadas com estados e municípios. Houve, nesse aspecto, uma involução deplorável, marcada pela exploração

cada vez mais intensa de formas primitivas de tributação que, há quase quarenta anos, pareciam ter sido definitivamente extintas no país, pela reforma tributária de meados dos anos sessenta.

A mobilização tributária que acabou sendo requerida para enfrentar a batalha da estabilização, num quadro de rápida expansão do dispêndio primário, tem agora de ser revertida, abrindo espaço para formas menos primitivas e mais equânimes de taxaço, que aumentem a competitividade da economia e estimulem o crescimento. Tornou-se necessário desmontar os toscos mecanismos de extração fiscal a que se teve de recorrer às pressas, no calor da batalha. Da mesma forma que o sistema produtivo de uma economia de guerra tem de ser reconvertido ao fim de um longo conflito, é o momento de se reconverter o sistema tributário brasileiro, de forma a adequar seu papel à tarefa maior de construção de uma economia mais dinâmica, mais eficiente e mais justa, além de mais estável. Não é que a batalha da estabilização esteja terminada. Ela jamais termina. Mas, se os avanços e as consolidações duramente conquistados não forem abandonados, ela poderá ser travada agora de forma bem menos extenuante.

O leviatã tributário que emergiu da estabilização representa entrave da maior importância ao bom desempenho da economia brasileira no futuro. É uma grave seqüela da batalha da estabilização da qual o País precisa urgentemente se livrar, por mais difícil que isto possa parecer. Não pode ter sobrevida longa. Tem mostrado ser uma máquina arrecadadora extremamente poderosa, como bem atesta a carga tributária ainda em franca ascensão. A economia está sendo sufocada por um aprofundamento sem fim da extração fiscal, que tem sido fator importante de ampliação da evasão e da informalidade.

O que a quarta agenda fiscal vislumbra é exatamente a possibilidade de tornar mais racionais as formas com que os três níveis de governo vêm extraindo da economia mais de 37% do PIB em tributos. De um lado, contempla-se redesenho em bases amplas da tributação do valor adicionado, que permita a eliminação definitiva da tributação em cascata e dos remendos recentes feitos em nome dessa eliminação. De

outro, busca-se a desoneração do investimento e da geração de emprego. E de outro, ainda, uma reconcepção da tributação da renda que possibilite simplificação, grande ampliação de base, redução de alíquotas e contribuição mais significativa do imposto de renda para a receita tributária agregada. O avanço dessa agenda permitiria reduzir aos poucos os efeitos deletérios das inevitáveis incertezas que têm advindo de um sistema tributário que parece sempre prestes a passar por grandes mutações.

FEDERALISMO, URGÊNCIAS E ECONOMIA POLÍTICA

As tensões do federalismo fiscal e do difícil dilema entre centralização e descentralização perpassam cada uma dessas agendas. O que aumenta ainda mais a complexidade do desafio de conciliá-las. Muitas das mudanças propostas afetam a repartição de recursos fiscais e a distribuição de encargos de dispêndio no âmbito da Federação. Outras envolvem a racionalização de tributos cobrados por governos subnacionais, a autonomia fiscal dos governos subnacionais, as dificuldades da Lei de Responsabilidade Fiscal e do controle do endividamento de Estados e municípios pelo governo central.

É contra o intrincado pano de fundo das agendas fiscais superpostas que se deve avaliar que mudanças na área fiscal devem ser consideradas prioritárias e viáveis. Tendo em conta que os recursos políticos disponíveis para implementá-las poderão ser bastante limitados, a escolha terá de ser muito seletiva. O quadro a ser enfrentado combina, de forma um tanto paradoxal, extração fiscal exacerbada, do lado da receita, e dura compressão dos dispêndios mais meritórios, do lado do gasto. A implementação da maior parte das mudanças que fazem sentido está fadada a envolver desgaste político substancial.

De uma perspectiva macroeconômica, algumas das propostas, tomadas isoladamente – como a simples expansão do gasto público em determinadas áreas, sem cortes de dispêndio em outras – podem não ser defensáveis. Mas nem por isso as urgências que inspiram tais propostas e as pressões políticas em seu favor vão desaparecer. A dúvida é em que medida será possível canalizar tais pressões para a formação de uma coalizão

que dê respaldo a mudanças mais conseqüentes, ainda que mais lentas e politicamente custosas, que, aos poucos, permitam abrir espaço nos orçamentos dos três níveis de governo para gastos públicos mais defensáveis.

O avanço de qualquer uma das agendas fiscais será menos problemático se a economia puder ser posta em rota de expansão relativamente rápida. Que mudanças na área fiscal parecem mais eficazes para ampliar as possibilidades de crescimento da economia? Há boas razões para defender que os esforços sejam concentrados na redução do endividamento do setor público, na recuperação do investimento privado e nas reformas na área tributária.

É preciso ampliar as possibilidades de queda da taxa de juros, na esteira da distensão de política monetária que agora vem tendo lugar. Para isso, é importante conseguir manter superávits primários da ordem de 5% do PIB por alguns anos, para assegurar redução considerável do endividamento do setor público. A recuperação do investimento do setor público só será possível com medidas de flexibilização e racionalização do dispêndio primário, nos três níveis de governo. Para que os requisitos de investimento público não sejam desnecessariamente ampliados, é preciso evitar a escolha de estratégias pouco parcimoniosas no uso de recursos públicos como, por exemplo, a que acabou pautando o novo modelo do setor elétrico. Por fim, é importante desenterrar a agenda de reforma tributária. O que é crucial é tornar crível a perspectiva de evolução para um sistema tributário cada vez mais racional, que não conspire contra o crescimento e que implique redução paulatina, ainda que lenta, da carga tributária

COMENTÁRIOS FINAIS

Em seu monumental estudo sobre a expansão do gasto público nas economias desenvolvidas, Lindert (2004) tentou investigar porque níveis tão altos de dispêndio governamental não chegaram a comprometer o dinamismo dessas economias. Concluiu que boa parte da explicação residia no extremo cuidado com que os países desenvolvidos desenharam seus sistemas de tributação e transferências

governamentais, de forma a evitar que o crescimento fosse prejudicado. A conclusão encerra lições importantes para o caso brasileiro. Tudo indica que o País entrou na trajetória de rápida expansão do dispêndio público, dando-se ao luxo de cometer erros sérios dos dois lados. Deixou que tanto o sistema tributário como o gasto público se convertessem em grandes entraves ao crescimento.

Reordenar e redimensionar a extração e o uso de recursos fiscais que já correspondem a 40% do PIB, é o principal desafio com que hoje se defronta a economia. É tarefa imensa que, nos próximos anos, deve colocar à prova a capacidade de ação coletiva da sociedade brasileira. As possibilidades de expansão da economia e de construção de uma sociedade mais justa estarão condicionadas pelo grau de sucesso que o sistema político do País for capaz de mostrar, na resposta a esse desafio.

REFERÊNCIAS

P. H. Lindert, *Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

Departamento de Economia PUC-Rio
Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro
Rua Marques de São Vicente 225 - Rio de Janeiro 22453-900, RJ
Tel.(21) 31141078 Fax (21) 31141084
www.econ.puc-rio.br
flavia@econ.puc-rio.br