

Regras fiscais e o ajuste em curso no Brasil: comentários gerais

André M. Biancarelli

IE-Unicamp

Seminário “O Desafio do Ajuste Fiscal Brasileiro”
AKB; Centro do Novo Desenvolvimentismo, EESP-FGV

São Paulo, 01 de junho de 2015

Estrutura

- I. A necessária contextualização da discussão
 - i. A trajetória mais longa da política fiscal
 - ii. A deterioração recente das contas públicas
 - iii. O ajuste em curso e a vítima usual
- II. O regime fiscal brasileiro à luz da experiência recente
- III. Algumas possibilidades alternativas
 - i. Nas regras fiscais
 - ii. Na composição do ajuste

I. Contextualizando: trajetória longa

- ▣ Em síntese apertada, a trajetória longa da política fiscal iniciada no governo Lula se define por:
 - ▣ Elevação moderada da carga tributária, principalmente com alteração de alíquotas, fiscalização e sensibilidade ao ciclo;
 - ▣ Expansão dos gastos sociais e transferências, algum alívio nas despesas financeiras e aumento no Investimento público (principalmente pelas estatais);
 - ▣ Redução gradativa nos altos superávits primários, com maior estabilidade dos déficits nominais;
 - ▣ Redução significativa do patamar da dívida líquida e melhora em sua composição;
 - ▣ Elevação da bruta e muito forte das operações compromissadas
- No gov. Dilma, particularmente nos últimos anos, tais tendências foram revertidas, junto com a desaceleração

I. Contextualizando: deterioração recente

- A gestão Dilma foi marcada pela piora na qualidade e nos indicadores da política fiscal, mesmo se pautando pelas mesmas regras:
 - Inicialmente com contração, focada no Investimento público, em 2011 que ajuda a desacelerar a economia;
 - Mais à frente com desonerações e a queda no crescimento, que afetam o desempenho das receitas;
 - Por outros itens de gasto expressivos: bancos públicos, estatais e setor elétrico (CDE), programa de swap cambial;
 - Pela piora na contribuição de Estados e Municípios (sem ampliação do Investimento);
 - A situação, no fim de 2014, exigia evidentemente ajustes. Estes deveriam, no entanto, aprender com os erros de 2011-14

I. Contextualizando: o ajuste em CURSO

- A opção do novo governo Dilma foi por um choque fiscal (combinado com tarifas, desvalorização e mais Selic) em uma economia já em recessão:
 - Meta de primário de 1,2% (vindo de -0,6%) em 2015 e 2% em 2016 e 17;
 - Redução a longo prazo de despesas, com alterações (umas mais justas que outras) em transferências, pelas MPs 664 e 665;
 - Tentativa de recomposição de receitas com aumento de alíquotas e revisão de desonerações;
 - Forte contenção das despesas da União, recentemente consolidada com o contingenciamento de R\$ 69,9 bilhões
- A vítima principal, como costuma acontecer, é e será o Investimento público
- O ajuste é, infelizmente, muito convencional, tradicional (e de baixa qualidade)

I. Contextualizando: efeitos do ajuste em curso

- Passados 5 meses da nova estratégia, seus resultados imediatos impressionam negativamente:
 - Forte queda na atividade econômica (principalmente consumo e investimentos), a partir de patamares já baixos;
 - Deterioração surpreendente no mercado de trabalho;
 - Aceleração da inflação e acentuada volatilidade cambial;
 - Níveis “venezuelanos” de confiança de empresários e consumidores;
 - Números fiscais ainda muito ruins (arrecadação em queda) e poucas chances de cumprimento da meta
- Acima de tudo, falta perspectiva de retomada do crescimento pós-ajuste fiscal
 - Confiança, concessões e exportações líquidas?

II. O que esta trajetória diz sobre o regime fiscal no Brasil?

- ▣ Na fase de retomada do crescimento (que aliviou a questão fiscal); na desaceleração pós-2011 (que não se conseguiu combater); e muito mais agora na recessão (que se aprofunda com o ajuste)...
- ▣ É evidente o caráter pró-cíclico das regras fiscais no Brasil
 - ▣ O resultado fiscal é endógeno. Os multiplicadores são variáveis (e particularmente do Investimento público, e em recessões, elevados) (Pires, 2014, entre outros);
 - ▣ Trocar investimento público pelas desonerações (da forma como foram feitas) foi péssima política anticíclica;
- ▣ Mas além de pró-cíclico, o regime é particularmente prejudicial ao investimento e ao planejamento de longo prazo

II. O que esta trajetória diz sobre o regime fiscal no Brasil?

- A discussão, portanto, deveria estar pautada nestes dois pilares
 - Diminuir o caráter pró-cíclico (e viabilizar a atuação anticíclica) da política fiscal
 - Abrir mais espaço para o Investimento público (que é fundamental também por outras razões, e tem também vários outros entraves)
- Além disso, a discussão do ajuste e das regras não deveria perder de vista a peculiaridade do modelo de crescimento que vem perdendo força desde 2011: seu caráter inclusivo
 - A macroeconomia não diz tudo sobre a estratégia de desenvolvimento, mas molda suas relações com a distribuição
 - O que está em curso é a reversão do modelo de crescimento, distribuição e maior do papel do Estado. É rápido e viável politicamente?

III. Alternativas ao regime fiscal atual: possíveis caminhos

- ▣ É preciso, em primeiro lugar, abrir e organizar o debate (Gobetti, 2014):
 - ▣ Metas estruturais que descontem efeitos do ciclo econômico (a exemplo de Alemanha, Chile)?;
 - ▣ Bandas para o resultado fiscal ou válvulas de escape permitindo mais discricionariedade?;
 - ▣ Adoção de indicadores alternativos ou complementares: nominal, primário, poupança pública?
- ▣ Particularmente, o desconto das despesas com investimento público ou algo na linha do “orçamento de capital” keynesiano, parece ser uma definição fundamental
- Movimentos recentes, no entanto, vão na direção contrária...

III. Alternativas ao ajuste fiscal atual: possíveis caminhos

- ▣ A escolha da combinação de instrumentos tem impacto muito distinto não só sobre o nível de atividade – e o próprio processo de ajuste – mas também sobre o modelo distributivo (que requer aprofundamento e renovação)
- ▣ Além de algumas injustiças, o ajuste peca (por ação ou omissão) em duas frentes pouco exploradas de melhora social:
 - ▣ O investimento em infraestrutura (saúde, educação, mobilidade, saneamento)
 - ▣ O aumento na progressividade da estrutura tributária
- ▣ No primeiro caso, a necessidade seria não apenas de preservação dos patamares, mas de forte ampliação
- ▣ No segundo, há um leque de opções em pauta (IR, heranças, grandes fortunas, distribuição de lucros e dividendos)

Obrigado!

andremb@eco.unicamp.br