

# 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 comprometidas
- 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](mailto:andremb@eco.unicamp.br)