

15/09/2016 - 05:00

Por um novo regime fiscal

Por **Felipe Rezende**

O governo encaminhou ao Congresso a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 241/16, que limitaria pelos próximos 20 anos o crescimento dos gastos públicos à inflação do ano anterior. A partir do décimo ano, essa regra poderá ser revista.

Se aprovado, ficaria estabelecido um aumento real nulo da despesa primária do governo central e seriam modificados os critérios do crescimento dos gastos com saúde e educação, atualmente vinculados ao crescimento da receita tributária líquida. O objetivo desse projeto é

reduzir a despesa primária da União em percentual do PIB. Espera-se ainda que a proposta seja complementada por uma reforma previdenciária, o que alterará substancialmente a composição dos gastos públicos e dos direitos sociais garantidos pela Constituição.

A lógica da PEC surge como resposta à trajetória recente da relação dívida pública bruta/PIB, vista como um indicador de sustentabilidade fiscal. Os dados do Banco Central (BC) mostram que a dívida bruta passou para 69,5% do PIB em julho de 2016 ante 56% do PIB no final de 2008. Embora o indicador atual seja inferior ao verificado há alguns anos - no final de 2002 a dívida representava 76% do PIB -, críticos pregam de forma genérica e arbitraria que a elevação recente da dívida pública levaria ao cabo ao seu calote ou a uma aceleração inflacionária.

PEC 241 é acíclica e introduz um perigoso mecanismo de indexação dos gastos públicos

Não se deve ainda ignorar que a elevação dessa relação nos últimos anos foi devido, em grande medida, à política de aquisição de ativos do BC - que atingiu 20% do PIB em julho de 2016 -, e à transferência de títulos públicos para bancos federais, que segundo os dados do Tesouro Nacional atingiu 9,3% do PIB na mesma data. Essa política ampliou os ativos dos entes governamentais, tendo como contrapartida a elevação dos seus passivos.

Embora contabilmente essas operações tenham ampliado a dívida bruta, o impacto na dívida líquida foi neutro - já que esta subtrai os ativos financeiros das obrigações do governo. Assim, a dívida líquida do setor público permanece nos menores níveis históricos, por exemplo: em julho de 2016, era 42,4% do PIB enquanto que em janeiro de 2002 correspondia a 52,3% do PIB.

Ademais, a elevação da dívida bruta não altera a capacidade de pagamento da dívida pelo governo, já que ela é paga na moeda no qual o Estado tem o monopólio de emissão, o real. Em particular, o pagamento da dívida ocorre por meio de créditos nas contas de reservas bancárias, cuja emissão é exclusiva do próprio governo, o qual, necessariamente, tem que gastar primeiro - injetando reservas bancárias no mercado - para que os outros setores possam comprar títulos públicos. Assim, não há risco de solvência em obrigações denominadas em moeda local, ponto esse que foi reconhecido, inclusive, pela agência de risco S&P.

Não há dúvida da necessidade um novo regime fiscal no país, mas esse deve ter um desenho diferente do proposto na PEC 241, que ignora duas questões fundamentais. Primeiro, não considera que a regra é acíclica: os gastos reais do governo serão os mesmos independentemente da fase do ciclo econômico. A proposta desconsidera importantes armas contracíclicas, por exemplo, que quedas na arrecadação federal e o aumento automático dos gastos (seguro-desemprego, Previdência Social etc) - conhecidos como "estabilizadores automáticos" - são proveitosos ao contrabalançar a queda dos gastos privados durante recessões.

Em segundo, a proposta reintroduz um perigoso mecanismo de indexação de gastos públicos, ao promover uma expansão automática do teto das despesas atreladas à inflação do ano anterior.

O aperfeiçoamento do regime fiscal deveria focar na garantia dos direitos previstos na Constituição e dos investimentos públicos visando a promover a estabilidade de preços e o pleno emprego.

O estudo "Em prol de uma meta fiscal estrutural para o Brasil", de Ilan Goldfajn e M. Oren, publicado pela Itaú Macro Visão em abril de 2012, por exemplo, sugere que o país precisa de um novo regime baseado em uma meta fiscal estrutural - que exclui as variações das receitas e despesas decorrentes dos ciclos econômicos e preços de ativos, assim como as receitas e despesas extraordinárias.

Os autores - um deles é o presidente do BC - apontam que um dos problemas do regime fiscal atual é a busca por receitas não recorrentes, principalmente em períodos econômicos adversos. Por exemplo, a recente aprovação da Medida Provisória 727/16 objetiva, entre outras coisas, elevar arrecadação de tributos com privatizações e concessões.

Outro problema grave identificado pelos autores é o comportamento pró-cíclico da política fiscal, ou seja, a contração de gastos em períodos recessivos e um maior estímulo durante a expansão, o que contribui para a instabilidade da economia.

Por seu turno, a adoção de metas de superávit estruturais pressupõe o ajuste do resultado fiscal de acordo com as flutuações das condições econômicas e de preços de ativos, que são inerentes às economias de mercado. Trata-se de um modelo mais avançado, baseado em métodos quantitativos, no qual diferencia-se o resultado primário estrutural do resultado fiscal ciclicamente ajustado. Além de ser mais transparente, ele permite classificar a postura da política fiscal em expansionista, contracionista ou neutra, com base na variação do resultado estrutural.

Não há nada novo e nem radical nessa proposta. Estimativas de resultados estruturais são regularmente divulgadas pelo FMI, inclusive para a economia brasileira, e são também calculadas pelo BC e pelo Ministério da Fazenda. Há métodos distintos, mas todos buscam aperfeiçoar o regime fiscal e os estabilizadores automáticos no sentido de suavizar os ciclos de expansão e a contração da economia, promovendo o pleno emprego e a estabilidade de preços.

Em suma, os autores do estudo concluem que "a adoção de metas estruturais resultaria em mais eficiência na gestão pública" e "a adoção de um regime de metas estruturais poderia contribuir para evitar a pró-ciclicidade orçamentária e a busca por receitas não recorrentes". Fica a proposta.

Felipe Rezende é PhD e professor assistente do departamento de Economia de Hobart e William SmithColleges, em Genebra.