

Biblioteca Dr. Quiroga

ECONOMIA
MENDE
2006

Livro N. 2676

GASTO PÚBLICO EFICIENTE

PROPOSTAS PARA O
DESENVOLVIMENTO DO BRASIL

ORGANIZAÇÃO **MARCOS MENDES**

Alexandre Rocha **Amir Khair** Ari de Araújo Jr.
Carlos Eduardo Gasparini **Ciro Biderman** **Cláudio Shikida**
David Samuels **Edilberto Lima** Fabiana Rocha
Gilberto Guerzoni Fernando Blanco **José Roberto Afonso**
Luciana Teixeira **Luiz Fernando Bandeira**
Marcos Mendes **Paulo Arvate** Raul Velloso **Rodrigo Serra**
Rogério Miranda **Weder Oliveira**

Prefácio de **RUBENS RICUPERO**


Instituto Braudel


TOPBOOKS

Capítulo 3

AJUSTE FISCAL, COMPOSIÇÃO DO GASTO PÚBLICO E CRESCIMENTO ECONÔMICO

*Fabiana Rocha*³²

Resumo

O capítulo argumenta que um ajuste fiscal (aumento de impostos e corte de despesas do governo) não gera, necessariamente, uma redução do crescimento econômico. É possível que o ajuste impulse a economia. Em geral, os ajustes fiscais que estimulam o crescimento são aqueles baseados, principalmente, no corte de despesas correntes e que sejam grandes o suficiente para reduzir a relação dívida pública – PIB. Já os ajustes menos ambiciosos ou baseados em aumentos de impostos e cortes nos investimentos do governo tendem a prejudicar o crescimento econômico. Desde 1999 o Brasil vem passando por um ajuste fiscal. Porém, este ajuste tem um perfil perverso para o crescimento econômico: ainda não conseguiu reduzir significativamente a dívida pública e tem-se baseado no corte de investimentos e elevação de impostos. É necessário intensificar o ajuste fiscal e mudar o seu padrão para um ajuste baseado no corte de despesas correntes, para que se possam verificar efeitos positivos sobre o crescimento econômico. Diversas evidências empíricas sobre a relação entre gasto público e crescimento econômico no Brasil dão suporte a essa proposição.

³² Doutora em Economia. Professora do Departamento de Economia da USP.

I – O que diz a teoria

O argumento que se vê cotidianamente nos jornais é de que um ajuste fiscal (corte de gastos públicos e/ou aumento de impostos) tem impacto negativo sobre o crescimento econômico. Trata-se do tradicional modelo de demanda agregada proposto por Keynes.

Ocorre que, em muitos países, cortes nos gastos do Governo feitos como parte de programas de ajuste fiscal, em vez de reduzir o produto, geram crescimento econômico. Esse tipo de efeito ocorreu na Dinamarca em 1983-86, na Irlanda em 1986-89, na Grécia em 1990-94, na Suécia em 1986-87 e nos Estados Unidos na década de 1990. De forma simétrica, existem também exemplos de expansões fiscais (aumentos de gastos e/ou redução de impostos) que, em vez de estimular a atividade econômica, provocaram contração do PIB, como na Suécia em 1977-79 e 1990-93, na Finlândia em 1977-80 e 1990-92, no Japão em 1990-94 e na Austrália em 1990-94.

Essas evidências intrigantes deram suporte a uma teoria conhecida como “visão expectacional da política fiscal”. A idéia é que o efeito de um aumento no gasto do governo sobre a atividade econômica depende de como os empresários e consumidores interpretam a situação financeira do governo. No caso de uma expansão fiscal, se eles acreditam que o aumento de gastos será permanente, ou seja, que o governo mudou para um novo e mais elevado nível de gastos, então eles esperarão, para o futuro, um aumento (também permanente) de impostos. Neste caso, os consumidores vão reduzir suas compras, para poupar e acumular recursos para pagar os impostos mais altos do futuro. E os empresários investirão menos, pois os impostos mais altos do futuro reduzirão a rentabilidade esperada de seus negócios. O resultado será uma contração da atividade econômica.

Por outro lado, um aumento de gastos pequeno e transitório não sinaliza a inevitabilidade de aumento de impostos no futuro, poden-

do ser absorvido por uma menor poupança (maior déficit) transitória do governo.³³

De forma análoga, uma redução no gasto do governo, embora tenha, em um primeiro momento, impacto negativo sobre o PIB, pode sinalizar que, no futuro, o governo cobrará menos impostos ou terá uma dívida menor para financiar (o que significa que a economia poderá operar com taxas de juros mais baixas). Essa informação anima os consumidores (que passam a projetar uma renda maior no futuro) e os empresários (que passam a enxergar menores custos e, portanto, maior lucro no futuro). Aumenta o consumo e o investimento privado, e o resultado é uma expansão do PIB.

Estudos empíricos buscam entender sob que condições um ajuste fiscal implica um “boom” ou uma expansão fiscal traz uma recessão. Um dos determinantes desse fenômeno é a composição do ajustamento.³⁴ São identificados dois tipos de consolidação fiscal:

- a) Tipo 1: ajustamento que se baseia principalmente em cortes de gastos. Em particular, cortes nas despesas correntes: transferências, seguridade social, salários e emprego públicos.
- b) Tipo 2: ajustamento que se baseia principalmente no aumento de impostos e no corte de investimento público.

Alesina e Perotti (1995, 1997) obtêm evidência de que ajustes fiscais têm maior probabilidade de serem bem-sucedidos (ou seja, de melhorarem de forma definitiva o resultado fiscal do governo) quando são do Tipo 1. Esse resultado é consistente com a visão de que os efeitos da política fiscal dependem de como eles afetam as expectativas. Cortando despesas correntes, o Governo sinaliza que uma mudança de regime ocorreu: o governo se ajustou sem repassar a conta aos contribuintes. Por outro lado, se o ajuste se faz por meio de aumento de impostos (Tipo 2), nada garante que a receita adicional não será usada, mais adiante, para financiar o aumento dos gastos. Por isso, uma redução de

³³ Referências na literatura sobre efeitos anti-keynesianos da política fiscal são: Feldstein (1982), Bertola e Drazen (1993), Sutherland (1997) e Perotti (1999).

³⁴ Alesina e Perotti (1995, 1997) e Alesina e Ardagna (1998).

gastos (ajuste Tipo 1) tem maior chance de gerar um ajuste não-transitório, o que aumenta o otimismo de consumidores e empresários, resultando em maior consumo e investimento privados.

Por outro lado, assim como o aumento de impostos, o ajuste baseado em cortes nos investimentos públicos (Tipo 2) trás a suspeita de ser transitório. Os investimentos não poderão ficar comprimidos para sempre e, muito provavelmente, serão retomados no futuro. Se o represamento dos investimentos durar muito tempo ocorrerá deterioração da infraestrutura necessária para o crescimento. Logo não há motivos para que a expectativa dos consumidores e empresários seja afetada positivamente por um ajuste do Tipo 2.

Diversas evidências empíricas dão suporte a esse argumento. Gupta *et. alli* (2002), num estudo de 39 países de baixa renda, encontram evidência de que a composição dos gastos é um determinante importante do crescimento econômico de curto prazo. Um ajuste fiscal baseado em cortes nos gastos correntes tende a gerar taxas de crescimento mais altas do que um ajuste fiscal baseado em aumentos de impostos. Em particular, gastos de capital devem ser preservados num ajustamento fiscal uma vez que implicam maior crescimento, enquanto reduções nos pagamentos de salários ao funcionalismo público não prejudicam o crescimento.

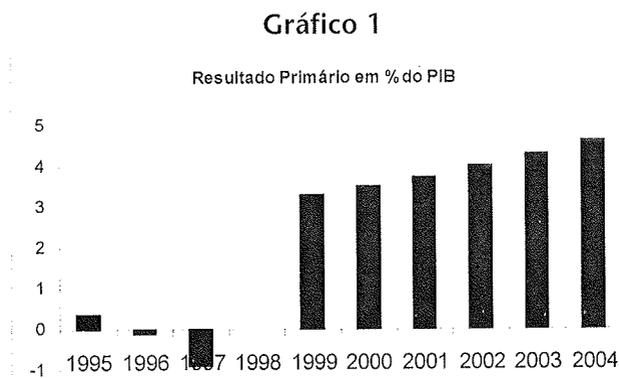
Grier e Tullock (1987), usando dados de 115 países, no período pós-II Guerra Mundial, mostram que um aumento nas despesas correntes (consumo) do governo afeta negativamente o crescimento do PIB, enquanto os gastos com investimento do governo (tais como a provisão de infra-estrutura) fornecem um ambiente que estimula o crescimento. De forma similar, Aschauer (1989) encontra evidência de um impacto positivo do investimento público (em particular estradas, ruas e sistemas de água) sobre o crescimento econômico e a produtividade do setor privado nos Estados Unidos no período 1949-85. Easterly e Rebelo (1993) mostram que o investimento público em transporte e comunicação em países em desenvolvimento leva a um maior crescimento econômico.

Além da composição do ajuste fiscal, Mc Dermott e Wescott (1996) argumentam que o tamanho do ajuste também influencia o seu impacto sobre a atividade econômica: quanto maior o ajuste fiscal, maior a probabilidade de que esse ajuste seja permanente e tenha impacto positivo sobre o produto e a renda. De fato, quando os consumidores e empresários percebem que o governo está reduzindo significativamente o seu déficit, passam a esperar uma queda da dívida pública. Isso significa que a pressão do governo sobre o mercado de crédito provavelmente será menor no futuro, e devem sobrar mais recursos a serem emprestados ao setor privado, gerando expectativa de redução da taxa de juros. O resultado é um estímulo ao consumo e ao investimento privados.

Em favor dessa proposição, Schuknecht e Tanzi (2005) mostram que, dentre os países desenvolvidos que realizaram ajustes fiscais a partir de meados dos anos oitenta, os que realizaram ajustes mais ambiciosos estão entre os que tiveram melhor desempenho econômico.

II – O caso brasileiro

Quando analisamos o caso brasileiro, percebemos no gráfico 1 que houve um ajuste fiscal a partir de 1999, com uma forte e sustentada elevação do superávit primário.



Fonte: Banco Central do Brasil.

Obs: valores positivos indicam superávit.

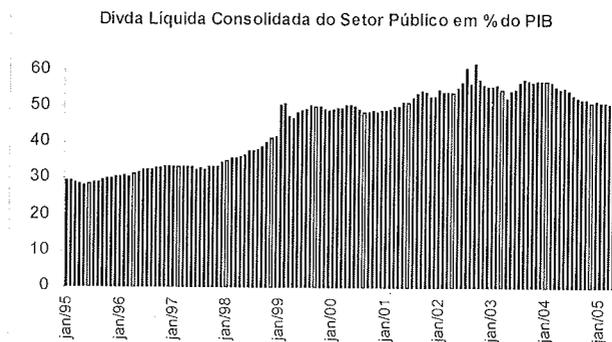
Que tipo de ajuste foi esse: tipo 1 (redução de despesas correntes) ou tipo 2 (elevação de impostos e corte de investimentos)? Esse ajuste foi suficientemente grande para gerar expectativas positivas sobre menos impostos e menores juros no futuro?

No que se refere ao tamanho do ajuste, ele ainda não pode ser considerado grande o suficiente para reduzir de forma significativa a razão dívida/PIB. O gráfico 2 mostra que, apesar do ajuste iniciado em 1999, a dívida pública cresceu de 40% do PIB em 1998 para 57% ao final de 2003. Em 2004 iniciou-se uma discreta trajetória de queda. Por isso, pode ainda não estar claro para os consumidores e empresários que o ajuste proporcionará uma dívida consistentemente menor no futuro, que exigirá taxas de juros menores para seu funcionamento.

Quanto ao tipo do ajuste, percebe-se claramente tratar-se de um "ajuste ruim", do tipo 2. O gráfico 3 mostra que o ajuste se fez através de aumentos de receitas, sem cortes de despesas. E o gráfico 4 mostra que o investimento do governo federal chegou, em 2004, ao menor nível dos últimos 24 anos.

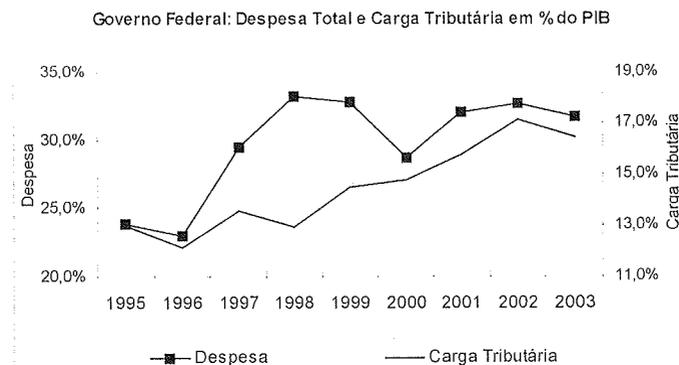
Como discutido anteriormente, ajustes fiscais do tipo 2 parecem não gerar efeitos positivos sobre o crescimento econômico. De fato, se observarmos os dados recentes, veremos que o PIB cresceu em média 2,6% no período 1995-1998 (antes do ajuste) e apenas 2,3% no período 1999-2004 (durante o ajuste).

Gráfico 2



Fonte: Banco Central do Brasil.

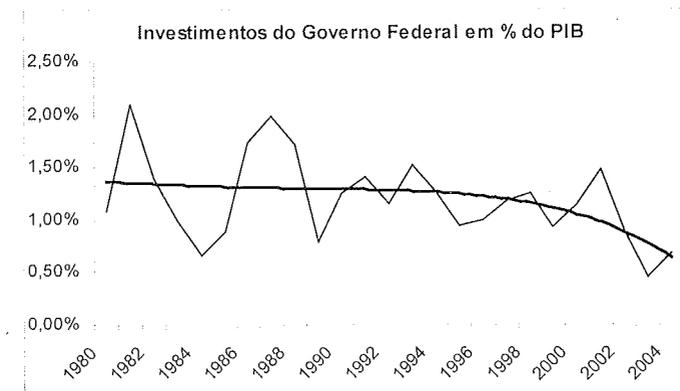
Gráfico 3



Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional (despesa) e IBGE (carga tributária e PIB).

Alguns estudos apresentam evidências de que, caso se consiga mudar o ajuste fiscal brasileiro para um ajuste Tipo 1, ocorrerá o esperado efeito positivo sobre o produto. Em geral, os estudos mostram que o consumo do governo (gastos correntes) tem impacto negativo ou nulo sobre o crescimento de longo prazo, enquanto os gastos em investimento afetam positivamente a taxa de crescimento de longo prazo. A literatura também mostra que a elevação da carga tributária prejudica o crescimento de longo prazo.

Gráfico 4



Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional (investimento) e IBGE (PIB).

Ferreira e Malliagos (1998) estudam a relação entre gastos com infra-estrutura e crescimento do PIB no Brasil durante o período 1950-1995. Os resultados indicam que existe uma relação positiva de longo prazo entre investimento em infra-estrutura e crescimento. O setor de energia elétrica apresenta os maiores impactos: um aumento de 1% no capital de infra-estrutura do setor elétrico aumenta o produto em 0,68%. É seguido em importância pelos setores de transporte e telecomunicações: 0,57% e 0,43%, respectivamente.

Cândido Jr. (2001) avalia empiricamente a relação entre gastos públicos (agregados) e crescimento econômico no Brasil entre 1947 e 1995: um aumento de 1% nos gastos em consumo mais transferências leva a um decréscimo de 0,02% no produto. Quando o gasto público passa a incluir também os investimentos das administrações públicas, o impacto passa a ser positivo.

Assis e Dias (2004) encontram evidência de que, no Brasil, a carga tributária exerce um efeito negativo sobre o crescimento econômico quando ultrapassa o nível ótimo de participação do Governo na economia em termos de tributação, estabelecido como sendo de 25% do produto. Por esse parâmetro a carga tributária atual está muito acima do nível ótimo, uma vez que atingiu 36% em 2004.³⁵

Mazoni (2005) mostra que o impacto do investimento privado sobre o PIB é cerca de 2,6 vezes maior do que aquele apresentado pelos investimentos públicos. Ou seja, uma redução do tamanho do governo na economia, que abra espaço para a expansão do investimento privado, teria impacto positivo sobre o crescimento do PIB.

Em resumo, pode-se concluir que:

- Um ajuste fiscal pode gerar impacto positivo sobre o crescimento econômico se ele for suficientemente grande para sinalizar uma redução

³⁵ Fonte: IBGE. Note-se que esse valor refere-se à carga tributária total, imposta pelos três níveis de governo, enquanto os valores apresentados no Gráfico 3 referem-se apenas à carga tributária federal.

da relação dívida/PIB e for do Tipo 1 (corte de despesas correntes) e não do Tipo 2 (elevação de tributos, corte de investimentos);

- O ajuste fiscal praticado no Brasil desde 1999 é do Tipo 2: corte de investimentos, aumento de impostos e não-redução das despesas correntes. Isso significa que não deve gerar impacto positivo sobre o crescimento econômico e é baixa a probabilidade de esse padrão de ajuste ser mantido ao longo do tempo, uma vez que se esgotem as possibilidades de aumento da carga tributária. Por isso, torna-se importante mudar o modelo de ajuste para o Tipo 1.
- Diversos estudos empíricos para o Brasil mostram que a mudança para um ajuste Tipo 1 provavelmente impulsionaria o produto: há uma relação positiva entre o investimento público e o crescimento do PIB no longo prazo; essa relação não existe (ou é negativa) quando se tratam de gastos públicos correntes; o nível ótimo de tributação está em torno de 25% do PIB, a partir do qual a carga tributária passa a deprimir o crescimento de longo prazo; o investimento privado tem impacto sobre o crescimento muito superior ao investimento público. Todos esses resultados apontam, mais uma vez, para a necessidade de se reduzir o consumo do governo em favor do investimento. Além disso, mostram que é importante reduzir a participação total do setor público na economia, para abrir espaço para o setor privado.

Os próximos capítulos apontarão diversos caminhos que podem ser tomados com vistas a se buscar um ajuste fiscal do Tipo 1, que permita ao país entrar em um ciclo de crescimento econômico, com redução da participação do governo na economia e maior eficiência do gasto público.

Referências Bibliográficas

- ALESINA, A. e Ardagna, S. (1998) "Tales of fiscal adjustments". *Economic Policy*, vol. 27, October, 489-545.
- ALESINA, A. e Perotti, R. (1997) "Fiscal adjustments in OECD countries: composition and macroeconomic effects". *IMF Staff Papers*, vol. 44, nº 2, June, 210-248.
- ALESINA, A. e Perotti, R. (1995) "Fiscal expansions and fiscal adjustments in OECD countries". *Economic Policy*, vol. 21, October.
- ASCHAUER, D. (1989) "Is public expenditure productive?" *Journal of Monetary Economics*, v. 23, 177-200.
- ASSIS, L. C. de e Dias, J. (2004) "Política fiscal, nível tecnológico e crescimento econômico no Brasil: teoria e evidência empírica", *Anais do XXXII Encontro Nacional de Economia*, João Pessoa.
- BERTOLA, G. e Drazen, A. (1993) "Trigger points and budget cuts: explaining the effects of fiscal austerity". *American Economic Review*, vol. 83, March, 11-26.
- CÂNDIDO Jr., J. (2001) O. "Os gastos públicos no Brasil são produtivos?". *IPEA, Texto para Discussão nº 781*.
- EASTERLY, W. e Rebelo, S. (1993) "Fiscal policy and economic growth: an empirical investigation". *Journal of Monetary Economics* 32, 417-458.
- FELDSTEIN, M. (1982) "Government deficits and aggregate demand". *Journal of Monetary Economics*. 9(1), January, 1-20.
- FERREIRA, P. C. e Malliagos, T.G. (1998) "Impactos produtivos da infra-estrutura no Brasil – 1950/95". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 28 nº 2, 315-338.
- GRIER, K. e Tullock, G. (1989) "An empirical analysis of cross-national economic growth, 1951-1980". *Journal of Monetary Economics* 24, 259-276.
- GUPTA, S. *et alli.* (2002) "Política fiscal, composición del gasto y crecimiento en los países de bajo ingreso". *Departamento de Finanzas Públicas. Fondo Monetário Internacional*.
- MAZONI, M. G. (2005) Gastos públicos e crescimento econômico no Brasil: análise dos impactos dos gastos com custeio e investimento. Dissertação de Mestrado, FEA/USP.
- MCDERMOTT, J. e Wescott, R. F. (1996) "An empirical analysis of fiscal adjustments". *IMF Staff Papers*, v. 43, nº 4, December, 725-753.
- PEROTTI, R. (1999) Fiscal policy in good times and bad. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 114, nº 4, November, 1399-1436.
- SCHUKNECHT, L. e Tanzi, V. (2005) *Reforming public expenditure in industrialised countries: are there trade-offs?* European Central Bank. Working Paper Series nº 435, February.
- SUTHERLAND, A. (1997) "Fiscal crises and aggregate demand: can high public debt reverse the effects of fiscal policy?" *Journal of Public Economics*, vol. 65, nº 2, August.

Bibliografia Complementar

- ALESINA, A., Ardagna, S., Perotti, R. E Schiantarelli, F. (1999) Fiscal policy, profits and investments. *NBER Working Paper* nº w7207, July.
- ALESINA, A., Hausmann, R., Hommes, R. E Stein, E. (1999) "Budget institutions and fiscal performance in Latin America". *Journal of Development Economics* 59:253-273.
- AMORIM NETO, O. e Borsani, H. (2002) "Os determinantes políticos do comportamento fiscal na América Latina". *Seminários DIMAC* nº 123, IPEA.

- ASCHAUER, D. e Greenwood, J. (1985) "Macroeconomic effects of fiscal policy". *Carnegie-Rochester Series on Public Policy* 23, 91-138.
- BARRO, R.J. (1991) "Economic growth in a cross-section of countries". *The Quarterly Journal of Economics* 106, 407-444.
- BARRO, R.J. (1990) "Government spending in a simple model of endogenous growth". *Journal of Political Economy*, v. 98, 103-125.
- BARRO, R.J. e Sala-i-Martin, X. (1992) "Public finance in models of economic growth". *The Review of Economic Studies*. v. 59 (4), nº 201, 645-661.
- BEVILAQUA, A. S. e Werneck, R. L. F. (1997) "Fiscal impulse in the Brazilian economy", 1986-1996. Trabalho de discussão nº 379, PUC-Rio.
- CHAND, S.K. (1999) "Mensuração do impulso fiscal e seu impacto". In M. Blejer e A. Cheasty (org.) *Como medir o déficit público : questões analíticas e metodológicas*, Secretaria do Tesouro Nacional.
- DEVARAJAN, S., Swarrop, V. e Zou, H. (1996) "The composition of public expenditure and economic growth". *Journal of Monetary Economics*, 37, 313-344.
- EASTERLY, W. "Policy distortions, size of government, and growth (1989)". *NBER: Working Paper* nº 3214.
- FERREIRA, P. C. (1996) "Investimento em infra-estrutura no Brasil: fatos estilizados e relações de longo prazo". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 26, nº 2, 231-252.
- GIAVAZZI, F. e Pagano, M. (1990) "Can severe fiscal contractions be expansionary: tales of two small European countries". *NBER Macroeconomics Annual* 1990, Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 75-111.
- GIAVAZZI, F. e Pagano, M. (1995) "Non-keynesian effects of fiscal policy changes: international evidence and the Swedish experience". *NBER Working paper* nº 5332.
- HERRERA, S. e Blanco, F. (2004) "The quality of fiscal adjustment and the long run growth impact of fiscal policy in Brazil", Mimeo.
- HOLTZ-EAKIN, D. (1991) "Public-sector capital and the productivity puzzle", Mimeo, Syracuse University, Syracuse, NY.
- KNELLER, R., Bleaney, M. F. e Gemmell, N. (1999) "Fiscal policy and growth: evidence from OECD countries". *Journal of Public Economics* 74, 171-190.
- KORMENDI, R. C. e Meguire, P. G. (1985) "Macroeconomic determinants of growth". *Journal of Monetary Econometrics*. v. 16, p. 141-163.
- LINDAUER, D.L. e Velenchik, A.D. (1992) "Government spending in developing countries: trends, causes, and determinants". *World Bank Research Observer* 7, 59-78.
- LLEDÓ, V. D. e Ferreira, P.C. (1997) "Crescimento endógeno, distribuição de renda e política fiscal: uma análise *cross-section* para os estados brasileiros". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v.27 nº 1, 41-70.
- MORRISON, C. e Schwartz, A. E. (1991) "State infrastructure and productive performance." Mimeo, Tufts University, Medford, MA.
- SCHUKNECHT, L. e Tanzi, V. (2005) *Reforming public expenditure in industrialised countries: are there trade-offs?* European Central Bank. Working Paper Series nº 435, February.
- SHI, M. (2002) "Fiscal adjustments in Latin America: causes, success, and consequences". Mimeo, March.
- SOUZA JR., J.R. e Jayme Jr., F.G. (2004) "Constrangimentos ao crescimento no Brasil. um modelo de hiatos (1970-2000)". *Revista de Economia Contemporânea*. v.8 (1), .33-65.
- SUMMERS, R. e Heston, A. (1988) "A new set of international comparisons of real product and price levels. Estimates for 130 countries". *Review of Income and Wealth*, 34, 1-25.