

Para entender a política fiscal brasileira pós-Plano Real (uma abordagem não-ortodoxa)

Henrique de Abreu Grazziotin
Prof. Orientador: Ronaldo Herrlein Jr.

Sessão: Macroeconomia, Economia Internacional e Finanças Públicas
Data: 03/10/2011

Introdução

O objeto da pesquisa é a questão fiscal brasileira pós-Plano Real, ou seja, o período entre 1995 e 2010. A estabilidade monetária obtida nesse período foi capaz de criar um ambiente propício para o crescimento econômico e também para a avaliação das políticas públicas. Assim, para analisar a política fiscal, a pesquisa foi dividida em três partes:

1. Descrição da política fiscal pós-Plano Real através dos principais indicadores macroeconômicos (NFSP, Dívida/PIB, Carga Tributária Bruta, Serviço da Dívida/PIB, Investimento/PIB)
2. Análise das diferentes dimensões que compõem a questão fiscal e da disputa pelos recursos públicos.
3. Análise da lógica de operação da política fiscal no período, ou seja, o *modus operandi* sob o qual ela foi realizada.

Referenciais Teórico e Metodológico

A abordagem da pesquisa pode ser considerada não-ortodoxa porque leva em consideração os aspectos institucionais em que a economia brasileira está inserida e as diferentes disputas e conflitos políticos e sociais que determinam a política fiscal, sendo assim um exercício de Economia Política, diferindo da visão convencional.

A metodologia utilizada é a histórico-dedutiva, em que a análise é feita a partir da observação histórica e da criação de um modelo aberto que abranja as especificidades da economia brasileira.

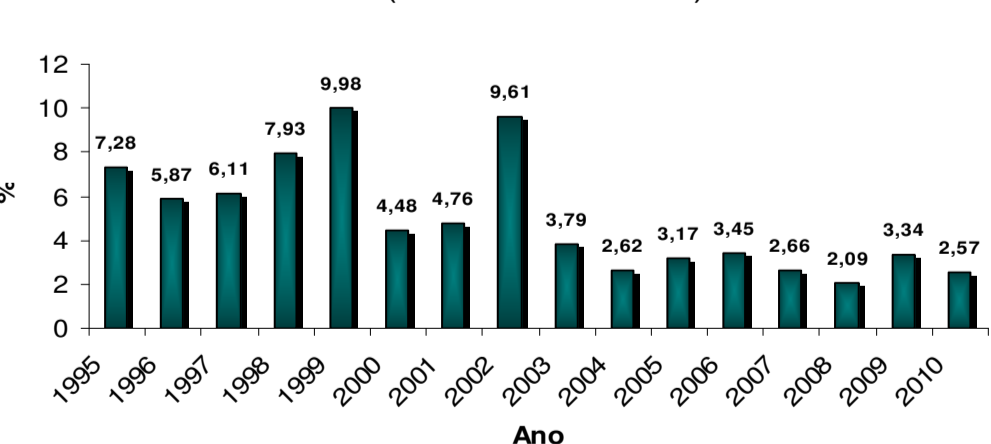
Política Fiscal pós-Plano Real

Para descrever a condução da política fiscal, primeiramente, analisamos as instituições na qual ela está inserida e, posteriormente, os resultados dos principais indicadores fiscais no período de 1995 a 2010.

A política fiscal foi realizada a partir de superávits primários elevados para cobrir o serviço da dívida (juros e amortizações), que foi crescente no período. Mesmo assim, os déficits nominais foram persistentes. Há um esforço para reduzir o índice Dívida/PIB, que mostra a capacidade de pagamento do Estado. Para arcar com os gastos com os encargos da dívida pública, rolar uma dívida com baixa maturidade, e, ao mesmo tempo, manter a elevação dos gastos correntes, houve aumento da carga tributária bruta. No entanto, a carga tributária líquida permaneceu em nível muito inferior, devido ao grande montante de transferências realizadas pelo governo, e está é a margem de ação governo na oferta de bens públicos. Os investimentos públicos apresentaram elevação na esfera federal, e também no setor público consolidado, considerando as estatais. Parte do investimento foi realizado através de poupança pública a partir de 2007, e não através de déficit e financiamento.

Os encargos da dívida, seja pelas altas taxas de juros ou pela volatilidade do câmbio, tiveram grande peso nas contas públicas e a acomodação desses gastos foi o objetivo primordial da política.

Necessidade de Financiamento do Setor Público (Conceito Nominal)



Necessidade de Financiamento do Setor Público (Conceito Primário)

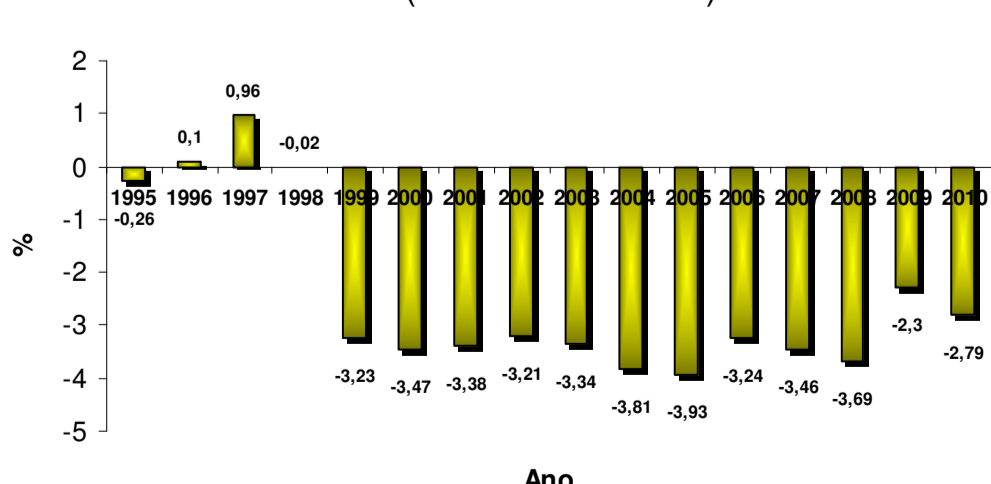
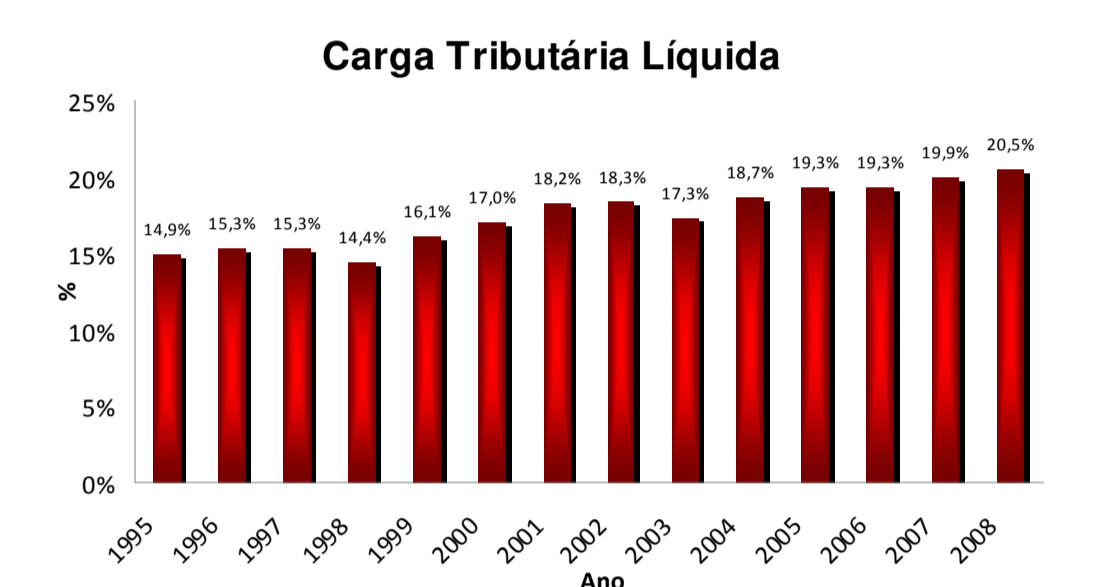
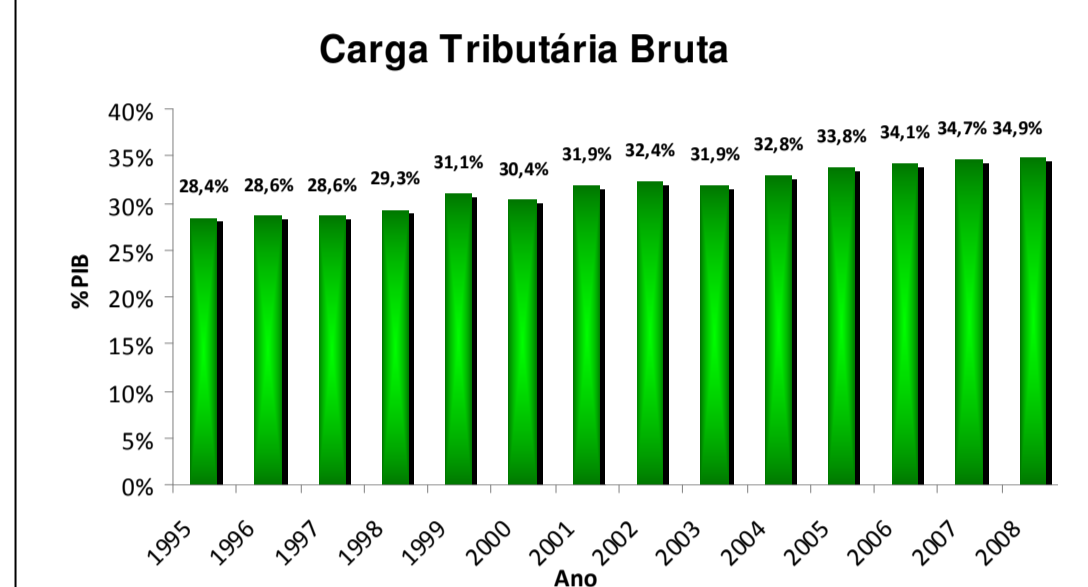
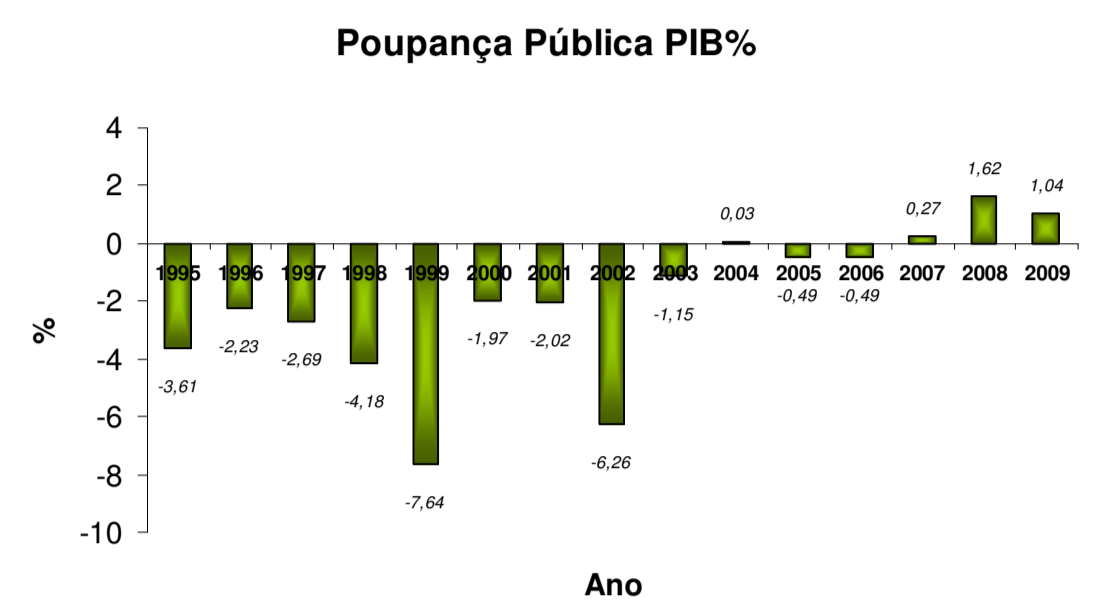
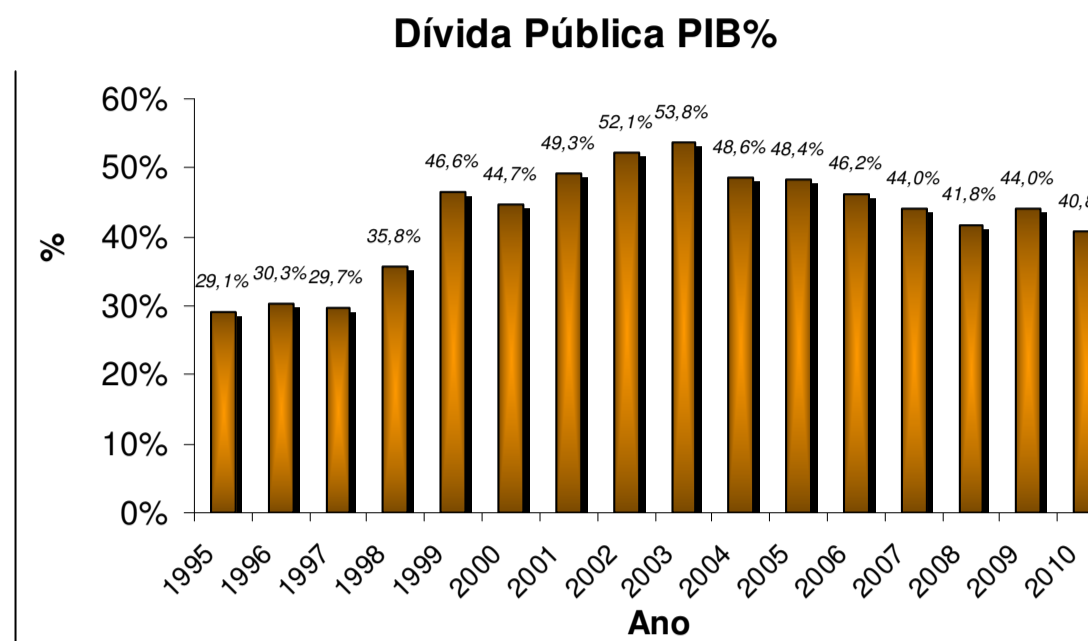


TABELA 1 – GASTOS COM DÍVIDA PÚBLICA DA UNIÃO*

ANO	Execução Financeira – R\$ Milhões					SERVIÇO DA DÍVIDA (A)/(B)		
	PIB NOMINAL	JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA (A)	AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA - CONTA CAPITAL (B)	PIB (B)	AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA - REFINANCIAMENTO (C)			
1995	705.640,89	16.766,16	2,38	9.029,74	1,28	86.842,94	12,31	3,66
1996	843.965,63	19.492,00	2,31	7.891,74	0,94	108.893,53	12,90	3,24
1997	939.146,62	21.033,23	2,24	13.266,55	1,41	134.572,52	14,33	3,65
1998	979.275,75	30.812,50	3,15	24.410,78	2,49	196.740,13	20,09	5,64
1999	1.064.999,71	45.355,56	4,26	27.180,92	2,55	269.242,41	25,28	6,81
2000	1.179.482,00	38.834,85	3,29	43.899,66	3,72	300.961,95	25,52	7,01
2001	1.302.136,00	52.816,43	4,06	54.635,70	4,20	220.045,65	16,90	8,25
2002	1.477.822,00	55.260,68	3,74	68.961,28	4,67	235.831,06	15,96	8,41
2003	1.699.948,00	65.706,83	3,87	79.550,92	4,68	379.093,73	22,30	8,54
2004	1.941.498,00	74.373,39	3,83	71.602,31	3,69	364.418,01	18,77	7,52
2005	2.147.239,00	89.839,64	4,18	49.251,22	2,29	499.855,49	23,28	6,48
2006	2.369.484,00	151.151,88	6,38	120.929,46	5,10	376.832,92	15,90	11,48
2007	2.661.344,00	140.311,78	5,27	97.093,32	3,65	374.783,32	14,08	8,92
2008	3.031.864,00	110.193,49	3,63	171.208,27	5,65	277.761,48	9,16	9,28
2009	3.185.125,37	124.609,21	3,91	252.250,07	7,92	265.661,93	8,34	11,83
2010	3.674.964,38	122.422,09	3,33	140.603,13	3,83	373.437,62	10,16	7,16

*Cálculo próprio dos valores em termos do PIB
Fonte: IBGE e Tesouro Nacional



Dimensões da Questão Fiscal

A questão fiscal abrange uma série de questões, interesses políticos e conflitos sociais que são pertinentes à sua análise e, não raro, são negligenciados pela abordagem convencional:

- 1) Impactos na demanda agregada pelo déficit público e a inflação
- 2) Déficit público e déficit em transações correntes

Há uma relação causal direta estabelecida pela visão convencional entre essas variáveis, que apresenta pressuposições questionáveis.

3) Custos fiscais da política monetária e cambial: A política arca com custos das demais políticas através dos encargos da dívida pública.

4) Situação patrimonial do Estado e condições de financiamento da dívida pública: a expectativa dos credores e o arranjo institucional da dívida são fatores cruciais para a sua rolagem e para o financiamento.

5) Gastos públicos e desenvolvimento econômico: os gastos que visam o desenvolvimento são investimentos em infra-estrutura, e implicam planejamento de longo prazo.

6) Gastos públicos e disputas de poder e interesse: as relações sociais e políticas entre diferentes estratos sociais geram disputas de poder, que influenciam o gasto.

7) Federalismo fiscal: A divisão da renda nacional também gera uma relação de poder entre as diferentes esferas de governo. A União é, atualmente, credora dos governos subnacionais, que dela dependem.

8) Políticas sociais: sendo consideradas funções básicas do Estado, essas políticas representam um acréscimo do gasto público e, devido ao grande número de pobres, implicam uma ação compensatória.

9) Valores culturais: há a predominância de uma visão patrimonialista na sociedade brasileira, de usufruto daquilo que é público, em oposição a uma visão republicana de cuidado pela coisa pública.

10) Institucionalidade: as instituições que formam o governo são resultado cumulativo de um processo histórico extenso e de diferentes forças políticas e sociais, em um processo progressivo e evolutivo.

A Lógica da Política Fiscal Brasileira

A partir da análise, podemos concluir que a lógica da política fiscal brasileira está no pagamento do serviço da dívida pública e na rolagem da dívida de curto prazo. Esse efeito é gerado pela política monetária contracionista e agravado pelas altas taxas de juros brasileiras.

As consequências básicas são as mudanças institucionais para adaptação ao perfil de gastos com juros, a elevação da carga tributária bruta, a preocupação com o interesse dos credores do governo através da redução do índice Dívida/PIB e o engessamento da capacidade do Estado em realizar gastos em infra-estrutura e promover mudanças.

Esse modelo caracteriza a captura do Estado brasileiro pelo capital financeiro e pelo interesse dos rentistas, dentro de um modelo macroeconômico que tem como principal objetivo a estabilidade monetária.