

Do expansionismo à austeridade: desafios e riscos das radicais mudanças de políticas fiscais no Brasil

Rodrigo Octávio Orair, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), e Sergio Wulff Gobetti, Ipea

O Brasil, no período após a grande crise financeira de 2007-2008, oferece um caso interessante para que sejam estudadas as interações entre a política fiscal e os ciclos econômicos. O país é notório por ser não apenas um dos poucos que lidaram relativamente bem com a fase mais aguda da crise, mantendo seu dinamismo durante a maior parte do quadriênio 2007-2010, mas também pela celeridade de sua deterioração econômica e fiscal durante a desaceleração econômica de 2011-2014 e a subsequente recessão de 2015-2016. O contraste de desempenho fica evidente quando se considera a queda da taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) do país, de 4,6 por cento por ano no quadriênio 2007-2010 – o que colocava o país próximo do primeiro terço dos países de melhor desempenho global – para metade, ou 2,3 por cento ao ano no quadriênio 2011-2014 – o que colocou o país no um terço de países de pior performance –, até culminar, finalmente, em um colapso acumulado de -7,2 por cento do PIB nos anos 2015 e 2016, que é a pior recessão já registrada na história do país.

Como explicar tanto o desempenho extraordinário quanto a gravidade de sua deterioração subsequente? Não se trata de fenômeno simples. Entretanto, a hipótese central do *Working Paper Brazilian Fiscal Policy in Perspective: From Expansion to Austerity* de Orair e Gobetti (2017) é de que as inflexões na composição e na orientação da política fiscal são elementos cruciais para se entender a performance da economia brasileira.

O trabalho concentra-se em três períodos recentes. O primeiro foi um subperíodo caracterizado pela expansão fiscal (2005-2010), cujo espaço fiscal canalizou-se, principalmente, para o investimento público, além de transferências redistributivas. Foi marcado por um desempenho econômico extraordinário. Durante o segundo subperíodo (2011-2014), os subsídios tiveram papel crucial na expansão fiscal, junto com reduções de impostos no lado dos rendimentos. Esse novo mix de políticas fiscais foi incapaz de prevenir a desaceleração da economia.

O terceiro subperíodo caracterizou-se por mudanças radicais na política fiscal, agora guiada pela hipótese da austeridade expansionista e pela pior recessão registrada na história do país. Essa guinada para a austeridade começou com o ajuste fiscal de 2015, o que levou, no ano seguinte, à expectativa de que a confiança de investidores e o crescimento econômico seriam retomados como consequência de mais reformas estruturais de cunho liberal.

A agenda de reformas estruturais está associada a um conjunto de mudanças legislativas e constitucionais que não pode ser facilmente revertido e que, implicitamente, tende a levar a um longo período de austeridade fiscal. O principal exemplo é a meta do “novo regime fiscal”, instituído em 2016 por meio de uma emenda constitucional para congelar os tetos de gastos públicos, em termos reais, por pelo menos 10 anos.

Não há dúvidas de que a crescente dívida pública e o controle de gastos são problemas reais que o Brasil deve enfrentar de maneira contundente. Entretanto, a manifestação concreta da austeridade fiscal pode trazer riscos desnecessários. Primeiro, porque existe grande incerteza acerca da capacidade da austeridade fiscal em promover o crescimento por si só, como tem sido demonstrado pelo debate internacional. No caso brasileiro, a austeridade fiscal está sendo implementada durante a mais grave recessão da história do país, coincidindo com um período de grave crise política. Esse cenário agrava-se por uma situação de elevada alavancagem de crédito das empresas e dos consumidores e por um prolongamento previsto da recessão internacional, elementos que prejudicam a recuperação econômica movida pela demanda privada.



Diante desse quadro, não parece prudente adotar um regime fiscal que engessa, excessivamente, a política fiscal, ao invés de priorizar um plano de consolidação fiscal de médio prazo, dando sustentação à demanda no curto prazo. Seria mais razoável admitir, como nas principais experiências internacionais, algum crescimento real das despesas, revisões periódicas da regra de despesas e tratamento diferenciado aos investimentos públicos ou outros gastos sociais.

O êxito do “novo regime fiscal” dependerá na aprovação de um conjunto de reformas estruturais, interrompendo a trajetória de crescimento dos gastos sociais – o que implica uma série de riscos sociais. Tais reformas começaram com mudanças constitucionais aos pisos de gastos mínimos com saúde e educação e um projeto ambicioso para a reforma da previdência social. Essas duras reformas não devem parar por aí, dada a meta de congelar os gastos primários em um país que está passando por uma rápida transição demográfica, o que impõe pressões sobre as despesas previdenciárias.

Portanto, há o risco real de que essas reformas interrompam a consolidação tardia de um estado de bem-estar social no Brasil. Tal consolidação tem sido conquistada por meio de um aumento sistemático no gasto social – a uma taxa real de 4,2 por cento por ano durante as últimas duas décadas – e que, não obstante as várias ineficiências e distorções, tem permitido a construção de amplo leque de benefícios e serviços sociais, que produzem um enorme impacto positivo no bem-estar da população, especialmente naquelas pessoas mais vulneráveis.

Não é razoável pressupor que esse ritmo de expansão poderia se manter indefinidamente, mas esse fato não significa a necessidade de abruptamente vinculá-la à inflação. Existem muitas alternativas para o controle gradual das despesas, enquanto o governo ganha tempo para promover discussões mais abrangentes e avaliações sobre a estrutura do orçamento. Como está agora, o novo regime fiscal assinala uma ruptura com o estado de bem-estar social, ao invés de torná-lo financeiramente sustentável.

Referência:

ORAIR, R.; GOBETTI, S. “Brazilian Fiscal Policy in Perspective: From Expansion to Austerity.” *Working Paper* n.160. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth, 2017.