

APRESENTAÇÃO

O presente volume da revista *Economia Aplicada* apresenta uma coletânea de trabalhos sobre a política fiscal no Brasil. O tema, apesar de vasto, é bastante relevante no debate macroeconômico atual. Em resposta à crise financeira dos últimos meses, vários países têm insistido na necessidade de certa dose de ativismo fiscal em contraponto à esperada desaceleração da atividade econômica e do risco crescente de uma recessão prolongada nos Estados Unidos e Europa. Em outros países, principalmente onde o grau de endividamento público seja elevado, a margem fiscal é consideravelmente mais limitada. No que tange diretamente aos mercados emergentes, a capacidade de financiamento de déficits crescentes depende do grau de aversão ao risco por parte dos investidores. De qualquer forma, seja qual for a postura em relação à política fiscal como instrumento de administração da demanda de curto prazo, há também questões de longo prazo que merecem destaque, tais como a sustentabilidade do déficit previdenciário e a capacidade de investimento do governo, principalmente em infra-estrutura. No caso do Brasil, a experiência dos últimos anos com reformas estruturais, mudanças de regime cambial, choques adversos de oferta e esforços no sentido de reduzir os riscos de financiamento da dívida pública trazem à tona elementos adicionais.

Os trabalhos apresentados neste volume dividem-se em três grupos distintos. O primeiro discute as mudanças estruturais nas finanças públicas brasileiras desde a implantação do Plano Real, com ênfase na relação entre as políticas fiscal e monetária, após a adoção do regime de metas de inflação em 1999, e a flexibilização do regime cambial. A sustentabilidade da dívida pública e a caracterização do regime de política macroeconômica como de dominância fiscal ou monetária têm grande destaque nesse grupo de trabalhos. Um segundo grupo trata de temas ligados à evolução das despesas e receitas ao longo do tempo. Discutem-se, em particular, os determinantes do crescimento da despesa pública, em especial os de natureza de economia política, à luz da literatura internacional. No que se refere ao comportamento das receitas, a análise enfatiza diferentes metodologias de cálculo da receita bruta total. O terceiro e último grupo enfoca o federalismo fiscal e, em particular, apresenta uma proposta de reforma tributária com vistas a mitigar a concorrência predatória entre os Estados associada ao uso da política tributária como instrumento de atração de investimento.

O primeiro trabalho, de autoria de Fabio Giambiagi (BNDES), traça um pano de fundo sobre o qual os diferentes aspectos da política fiscal são tratados com maior profundidade nos demais artigos. A importância deste trabalho reside na sua perspectiva histórica, salientando os principais dilemas e desafios que o Brasil terá que enfrentar nos próximos anos para consolidar

o ajuste fiscal que começou a ser implementado nos anos de 1990. O trabalho ressalta duas características importantes das finanças públicas brasileiras dos últimos vinte anos: primeiro, o crescimento persistente do gasto corrente, que deprime o investimento público e que demanda um aumento sustentado das receitas de modo a garantir a sustentabilidade do endividamento público, e, segundo, o papel das políticas sociais como determinante desse crescimento contínuo do gasto corrente, tendo em vista o aumento do gasto previdenciário e, mais recentemente, em programas de transferência direta de renda.

A tendência de crescimento do gasto corrente tem sido alvo de análise empírica há muito tempo. Não cabe fazer aqui uma resenha dessa literatura. Porém, a questão que se coloca do ponto de vista macroeconômico é de como sustentar a trajetória ascendente dos últimos anos, tendo em vista a necessidade de reduzir o endividamento público, que, apesar de uma redução significativa nos últimos anos, continua alto no Brasil em relação à maioria dos países emergentes, e de como pôr fim ao aumento expressivo da arrecadação, principalmente devido ao fato de que a porcentagem da receita no PIB já é bastante alta, principalmente para um País de renda média. A necessidade de conciliar a demanda crescente por gastos correntes com as restrições impostas pela capacidade de aumento da receita e pela necessidade de redução da dívida pública sublinha a importância de algumas reformas estruturais mencionadas no trabalho.

A este respeito, um tema estrutural de relevo abordado no artigo refere-se à reforma do sistema previdenciário. Fabio Giambiagi descreve os principais elementos da primeira reforma implementada no governo FHC e discute as suas limitações. Além disso, o autor delinea alguns elementos de reforma para o sistema vigente de modo a reduzir o déficit previdenciário ao longo do tempo. O autor também destaca a importância de aumentar o investimento público, o que depende da capacidade do governo de restringir o aumento do gasto corrente, de modo a contribuir para a aceleração do crescimento potencial da economia.

O segundo trabalho, de autoria de Cláudio H. dos Santos e Fernanda Reginatto Costa (IPEA), propõe uma metodologia para a estimação da carga tributária bruta com frequência trimestral. A motivação reside, como discutido no trabalho de Fabio Giambiagi, no aumento crescente da carga tributária brasileira. Os autores destacam as principais diferenças entre as estimativas disponíveis, realizadas pelo IBGE e pelo Ministério da Fazenda (Secretaria da Receita Federal) e buscam preencher algumas lacunas ligadas à disponibilidade de dados, sobretudo nos Estados e municípios. Trata-se de uma contribuição importante na medida em que ilustra o debate sobre os impactos macroeconômicos e distributivos do crescimento da receita e de mudanças na sua composição. Ao estimar a carga tributária bruta com base na metodologia das contas nacionais, o trabalho também facilita a comparação da carga tributária brasileira com a de outros países, principalmente os países da OCDE, para os quais o sistema de contas nacionais é utilizado para a compilação de estatísticas de finanças pública e avaliação da política fiscal.

O artigo de Flávio da Cunha Rezende (Universidade Federal de Pernambuco) discorre sobre a economia política da expansão do gasto público com base na literatura internacional.

O autor destaca o papel do ajuste fiscal e de mudanças institucionais como determinantes da trajetória do gasto público. O trabalho enfatiza o dilema que existe entre o aumento do gasto e a necessidade de redução da pressão sobre a receita e o endividamento, tratado nos trabalhos precedentes. O autor também aborda questões ligadas à abertura comercial, à globalização e às demandas por proteção social como fatores explicativos do aumento do gasto público. Temas ligados à descentralização fiscal e às regras orçamentárias também são enfocados como ilustração dos efeitos de diferentes arranjos institucionais sobre o volume e a composição do gasto público. Apesar de o trabalho não explorar as implicações da revisão da literatura internacional para o caso do Brasil, as questões abordadas são relevantes para a análise das causas e mecanismos através dos quais a economia política afeta os principais agregados orçamentários.

O tema da administração da dívida pública é abordado por Helder Ferreira de Mendonça (Universidade Federal Fluminense) e Rubens Teixeira da Silva (Banco Central do Brasil). O trabalho põe em relevo o impacto da taxa de juros na dinâmica da dívida pública em função da alta porcentagem de títulos pós-fixados no estoque da dívida em poder do público. Apesar da queda da participação relativa desses títulos nos últimos anos, a experiência de 2002, ainda relativamente recente na história econômica brasileira, tem motivado um grande número de estudos empíricos nessa área. A análise desenvolvida no trabalho também destaca os efeitos da condução da política monetária num regime de metas de inflação, em que a taxa de juros é o principal instrumento operacional da política monetária. Com base na estimação de um modelo auto-regressivo vetorial e de funções de impulso-resposta, os autores concluem que o objetivo de alongar o perfil da dívida implica um aumento da taxa de juros sobre os papéis mais longos, o que eleva o estoque da dívida. Por outro lado, o aumento da parcela da dívida atrelada a taxas de juros prefixadas e a índices de preços contribuiria para reduzir a sensibilidade da dívida a mudanças na política monetária.

A administração da dívida pública também ganha destaque no trabalho de Sérgio Ricardo de Brito Gadelha (Secretaria do Tesouro Nacional) e José Ângelo Divino (Universidade Católica de Brasília). Os autores testam empiricamente as hipóteses de dominância monetária ou fiscal com base numa análise de causalidade temporal e concluem que o caso brasileiro melhor se caracteriza pela dominância monetária, e não fiscal, conforme argumentado por vários analistas para descrever o episódio de estresse financeiro de 2002. O trabalho é pertinente, dado que a evidência empírica disponível até o momento para o Brasil está longe de ser conclusiva. Como o tema afeta diretamente a condução da política monetária, é importante buscar enriquecer o debate por meio de diferentes metodologias e dados.

Numa Federação bastante descentralizada como o Brasil, a questão da estrutura regional da política tributária merece destaque especial. O trabalho de Sidnei Pereira do Nascimento (Universidade Estadual de Londrina) aborda o tema da guerra fiscal entre os Estados como instrumento de ativismo industrial na concessão de isenções para atrair investimentos. A literatura internacional é bastante rica nessa área ao testar a hipótese da existência de “funções de reação tributária” em nível internacional, segundo a qual a política tributária em uma jurisdição (nacional ou subnacional) afeta a política tributária numa outra jurisdição concorrente. O trabalho

discute o impacto dos incentivos fiscais na decisão de localização/relocalização das empresas. Com base em uma análise quase-experimental, o autor sustenta a tese de que o PIB industrial dos Estados que oferecem incentivos fiscais cresceu a taxas mais elevadas que a do Estado de São Paulo. O processo simultâneo de desconcentração da atividade econômica, que tem ocorrido em detrimento da economia do Estado de São Paulo, parece não invalidar as conclusões do trabalho. O estudo é bastante oportuno para enriquecer o debate acerca dos aspectos nocivos da competição predatória em nível estadual, tendo em vista os esforços sucessivos do governo federal em coibir o uso de instrumentos dessa natureza.

Por fim, ainda na esfera de estudos empíricos voltados para o federalismo fiscal, o trabalho de Nelson Leitão Paes e Marcelo Lettieri Siqueira (Universidade Federal do Ceará) propõe uma reforma tributária voltada para a equalização da receita entre os Estados. A proposta baseia-se na eliminação de incentivos fiscais e dos fundos regionais de desenvolvimento (cujos recursos seriam transferidos aos Estados mais pobres), além da adoção do destino para a coleta dos impostos no comércio interestadual. Os incentivos ligados à Zona Franca de Manaus seriam eliminados a longo prazo. Os autores sustentam que os Estados mais pobres aufeririam os maiores ganhos de receita com base nas simulações apresentadas para um modelo de equilíbrio geral computável para a economia brasileira. Os autores reconhecem a dificuldade de implementação de uma reforma tributária que cause perdas significativas a alguns entes federativos. Nesse sentido, eles enfatizam as restrições impostas pela economia política à implementação de uma reforma tributária abrangente no Brasil.

Em suma, os trabalhos apresentados neste volume abordam temas que são pertinentes não somente em relação à literatura econômica sobre os efeitos macroeconômicos da política fiscal, mas também ao debate de política econômica no Brasil. O fato de que os níveis de gasto, arrecadação e endividamento em porcentagem do PIB sejam altos no Brasil em comparação a outros mercados emergentes, além de outras especificidades institucionais do País, tais como o grau de descentralização fiscal, torna a análise das finanças públicas extremamente interessante.

Luiz de Mello

Departamento Econômico, OCDE