

Ajuste fiscal e dispêndios não-financeiros do setor público

*Fiscal adjustment and non-financial expenditures
of the public sector*

ROGERIO L. FURQUIM WERNECK*

RESUMO: Este artigo apresenta uma análise da atual crise financeira do setor público no Brasil e os possíveis caminhos para o ajuste fiscal. Aponta algumas questões importantes envolvidas na concepção e implementação do ajuste fiscal no país que merecem maiores esforços de pesquisa. O artigo contém cinco seções. O primeiro aborda as origens da crise financeira enfrentada pelo setor público. O papel do ajuste fiscal na estabilização macroeconômica e na retomada do crescimento é analisado na segunda seção. O terceiro analisa a economia política do ajuste fiscal, levantando algumas questões que ajudam a compreender as dificuldades que têm impedido um ajuste da magnitude necessária. Na quarta seção são explorados caminhos distintos para o ajuste fiscal, com destaque para alternativas ao simples aumento da carga tributária. A última seção apresenta alguns comentários finais.

PALAVRAS-CHAVE: Ajuste fiscal; dívida pública; financiamento público.

ABSTRACT: This paper presents an analysis of the present public-sector financial crisis in Brazil and the possible pathways to fiscal adjustment. It points out some important issues involved in the design and implementation of the fiscal adjustment in the country which deserves further research effort. The paper contains five sections. The first covers the origins of the financial crisis that has been faced by the public sector. The role of the fiscal adjustment in both macroeconomic stabilization and growth resumption is analyzed in the second section. The third looks into the political economy of the fiscal adjustment, raising some issues which helps to understand the difficulties which have been hampering an adjustment of the magnitude that is required. In the fourth section distinct pathways to the fiscal adjustment are explored, with emphasis on alternatives to the simple increase in the tax burden. The last section presents some final comments.

KEYWORDS: Fiscal adjustment; public debt; public finance.

JEL Classification: H63; H20.

* Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC. Rio de Janeiro/RJ - Brasil.

O desenvolvimento da economia brasileira nos anos oitenta vem sendo marcado por sérias dificuldades, que vieram interromper uma longa experiência histórica de rápida expansão e relativa estabilidade. Durante quatro décadas, a taxa anual média de crescimento econômico no Brasil foi superior a 7%, permitindo que o PIB real, em 1980, fosse mais de 16 vezes superior ao observado em 1940. Em contraste, entre 1981 e 1987, a taxa anual média de crescimento foi reduzida a cerca de 2,9%, pouco mais do que o suficiente para assegurar uma variação positiva do produto por habitante. Por outro lado, nos anos oitenta, a instabilidade macroeconômica atingiu proporções inéditas no país. O crônico processo inflacionário brasileiro, com o qual a economia vinha convivendo havia décadas, evoluiu rapidamente para um quadro que já se vê como o limiar da hiperinflação.

É da crise financeira do setor público que vem emergindo boa parte das dificuldades que a economia brasileira vem enfrentando nos anos oitenta. Tanto a implementação de uma política eficaz de estabilização macroeconômica quanto a retomada do crescimento dependem crucialmente da superação dos problemas financeiros do setor público. Contudo, ainda que se tenha hoje razoável consenso no país acerca da necessidade de vultoso ajuste fiscal, os esforços nesta direção têm recorrentemente redundado em fracasso. Isto apenas ressalta a importância dos inúmeros obstáculos de ordem econômica e política que ainda terão que ser transpostos para que possa ser superada a crise financeira do setor público.

Este ensaio representa uma contribuição ao entendimento desta crise e dos caminhos possíveis para o ajuste fiscal. Procura apontar algumas questões importantes, envolvidas no equacionamento do ajuste fiscal, que deveriam ser mercedoras de esforços adicionais de pesquisa. A esta seção introdutória, seguem-se cinco outras. A primeira trata das origens da atual crise financeira do setor público no Brasil. O papel do ajuste fiscal na estabilização macroeconômica e na retomada do crescimento é analisado na segunda seção. Na terceira, examina-se a economia política do ajuste fiscal, levantando-se pontos que ajudam a entender as dificuldades de se conseguir implementar um ajuste da magnitude que se faz necessária. Na penúltima seção, exploram-se caminhos para o ajuste fiscal, enfatizando-se alternativas ao simples aumento da carga tributária. A seção 5 reúne alguns comentários finais.

1. ORIGENS DA CRISE FINANCEIRA DO SETOR PÚBLICO NO BRASIL

As raízes da atual crise financeira do setor público devem ser buscadas na assimetria do ajustamento observado na economia brasileira nos anos setenta, em resposta aos choques externos. Foi sobre o setor público que recaiu a maior parte do ônus envolvido neste ajustamento¹. Como se sabe, após o primeiro choque do petróleo, o governo brasileiro recusou-se a ajustar a economia de uma forma que

¹ Esta assimetria é analisada detalhadamente em Werneck (1986) e Werneck (1987b).

pudesse interromper o processo de crescimento rápido que vinha sendo observado no país desde o final dos anos sessenta. Optou pela implementação de ousado programa de investimentos, com vistas à promoção de exportações e substituição de importações, já que condições extremamente favoráveis de crédito externo pareciam tornar as questões de financiamento do programa facilmente equacionáveis.

Durante o processo de crescimento com endividamento pós-1973, o ajuste no âmbito do setor público foi marcado por duas tendências distintas, obviamente incoerentes a longo prazo. Por um lado, no vultoso programa de substituição de importações e expansão de exportações, atribuiu-se ao setor público um papel central no esforço de investimento requerido. Por outro lado, apesar destes novos encargos, a participação do setor público na renda agregada foi significativamente reduzida durante os anos setenta. A carga tributária bruta caiu, transferências e subsídios ao setor privado aumentaram e os preços reais cobrados pelos bens e serviços produzidos pelas empresas estatais também caíram.

Mesmo que insustentável a longo prazo, porém, a coexistência destas duas tendências veio a cumprir papéis importantes na estratégia de ajustamento seguida. Tal estratégia significava, na verdade, uma determinação exógena da taxa de crescimento da economia, acima do que seria coerente com o equilíbrio na conta corrente do balanço de pagamentos, mesmo a médio prazo. A crescente necessidade de endividamento do setor público constituía uma forma relativamente pouco arriscada de se assegurar o fluxo também crescente de empréstimos externos requeridos pelo financiamento do déficit em transações correntes. Se as empresas estatais tivessem mantido a elevada capacidade de autofinanciamento de investimentos, que tinham no início dos anos setenta, o cumprimento das metas cada vez mais difíceis de entrada de capitais externos, para financiamento do balanço de pagamentos, deveria ter dependido mais extensamente do comportamento dos investimentos privados, tipicamente mais nervoso e avesso ao risco.

Em outras palavras, a lógica algo míope da política econômica adotada parece ter sido a seguinte: como as empresas estatais tinham acesso tão fácil a empréstimos externos para financiar seus investimentos, não haveria nenhum problema em reduzir sua capacidade de autofinanciamento. Isto, na verdade, agia no sentido de induzi-las a recorrer a empréstimos para financiamento dos seus planos de investimento. Havia, portanto, espaço para se deixar que os preços reais dos bens e serviços por elas produzidos fossem erodidos, o que era visto como particularmente conveniente, na medida em que evitava pressões desnecessárias sobre a preocupante evolução da inflação.

Quando o pagamento de juros sobre a dívida externa, já predominantemente pública, aumentou em larga medida com a elevação significativa das taxas de juros internacionais, não houve tampouco qualquer esforço no sentido de aumentar a participação do setor público na renda agregada, de forma a acomodar os crescentes encargos. Evitando um aumento de impostos e temendo o efeito inflacionário de uma correção nos preços reais cobrados pelas empresas estatais, o governo simplesmente recorreu ao aumento do endividamento interno e externo. As pressões resultantes sobre as taxas de juros internas contribuíram para aumentar as

transferências de recursos do setor público ao setor privado ao longo dos anos oitenta. Ademais, quando sobreveio a crise da dívida, houve um esforço para resguardar tomadores privados de empréstimos externos, através de arranjos que permitiram a absorção do risco de câmbio pelo Banco Central, o que agravou ainda mais as dificuldades financeiras do setor público.

A redução na carga tributária líquida e nos preços reais dos bens e serviços produzidos pelas empresas estatais, o aumento das taxas de juros internas e as operações de socialização do risco cambial, conduzidas pelo Banco Central, permitiram que o ônus do ajustamento recaísse sobre o setor público e que, portanto, fosse adiado o ajuste do setor privado. Esta assimetria, contudo, tem afetado de maneira fundamental o desempenho da economia brasileira nos últimos anos, a ponto de ter tornado o ajuste fiscal a mais alta prioridade de política econômica no momento atual.

2. AJUSTE FISCAL, ESTABILIZAÇÃO E CRESCIMENTO ECONÔMICO

São múltiplas as razões que alimentam o relativo consenso que hoje se observa acerca da urgência de um significativo ajuste fiscal na economia brasileira. Não necessariamente todos os analistas concordam com a importância relativa de cada uma destas razões, mas, em conjunto, elas parecem suficientes para que o ajuste fiscal seja visto como inadiável. Há, em primeiro lugar, razões de ordem estrutural. A recuperação do processo de crescimento na economia brasileira não será factível sem um ajuste fiscal expressivo que permita recompor a capacidade de geração de poupança do setor público.²

Uma das mais sérias consequências da redução da participação do setor público na renda agregada, ao mesmo tempo em que aumentavam seus encargos correntes, foi o virtual desaparecimento do importante papel que vinha desempenhando como poupador. De fato, em meados da década de setenta, um terço da poupança interna era gerada pelo setor público. A receita tributária líquida do governo superava amplamente os seus gastos correntes e as empresas estatais geravam expressiva massa de lucros. Isto permitia que o setor público autofinanciasse a maior parte dos seus investimentos. Esta capacidade de poupança foi rapidamente reduzida, desde então. E, como não houve aumento paralelo da geração de poupança privada, a taxa interna de poupança reduziu-se substancialmente.³

Não se poderá contar, provavelmente por muitos anos, com uma contribuição

² Ao contrário de uma percepção comum acerca das atuais restrições ao crescimento econômico no país, e não obstante o inegável peso do endividamento externo, uma simples renegociação da dívida externa, por mais favoráveis que sejam as condições obtidas, não poderá tornar a recuperação do crescimento factível, a menos que seja acompanhada de efetivo esforço interno de ajuste fiscal. Ver Carneiro e Werneck (1988).

³ Para maiores detalhes, ver novamente Werneck (1986) e Werneck (1987b).

expressiva por parte da poupança externa, como a que se pôde observar ao longo de boa parte dos anos setenta. Portanto, a menos que se consiga elevar o esforço interno de poupança, a recuperação da taxa real histórica de crescimento da ordem de 7% ao ano, que a economia brasileira pôde sustentar entre os anos de 1940 e 1980, será inviável. E, no entanto, a rápida expansão da força nacional de trabalho torna a recuperação desta taxa histórica de crescimento um pré-requisito de manutenção da estabilidade social no país. Ademais, a perspectiva da retomada de crescimento deverá ser um elemento de compensação fundamental na aceitação dos sacrifícios de curto prazo envolvidos em programa efetivo de combate à inflação. Se não se puder acenar de forma crível com esta perspectiva, as resistências políticas a um programa deste tipo tenderão a ser redobradas.

A concepção de uma política que possa efetivamente gerar a elevação requerida na taxa de poupança interna envolve alguns *trade-off* importantes, que foram analisados em Werneck (1987a), através de dois modelos simples de simulação. As simulações permitem delinear o aumento requerido na poupança do setor privado em diferentes cenários e levam em conta distintos conjuntos de hipóteses, sobre a evolução da distribuição de renda e das variáveis que determinam a capacidade de poupança do setor público. Os resultados ressaltam o irrealismo de políticas de poupança que não se baseiam em uma restauração significativa da importância da poupança do setor público. A necessidade de restauração desta poupança torna-se particularmente clara em cenários que levam em conta provável redistribuição de renda – mesmo que modesta, em favor dos assalariados, no futuro próximo – e o consequente impacto desta redistribuição sobre a taxa de poupança do setor privado.

Mas não é apenas a necessidade de se restaurar a capacidade de poupança do setor público que sustenta o amplo consenso atual acerca da urgência de um ajuste fiscal expressivo. Há a percepção de que, em uma economia que se encontra no limiar de um processo hiperinflacionário, um déficit público da ordem de 4% do PIB representa um elemento de pressão sobre a demanda global cuja permanência é inaceitável. Há também a preocupação com as dificuldades crescentes de financiamento do déficit público no instável quadro macroeconômico atual, em que a rolagem diária de boa parte da dívida do setor público exige que se descarte totalmente a possibilidade de qualquer crise de confiança mais séria.

Há, por outro lado, a certeza de que, independentemente do que possa ser o real papel do déficit público no processo inflacionário brasileiro atual, a maior parte dos agentes econômicos relevantes a ele atribuem papel central neste processo. Se isto é verdade, a eliminação do déficit público passa a ter função da maior importância, seja na formação de expectativas inflacionárias, seja como determinante da credibilidade de qualquer estratégia de política de estabilização. É interessante observar que a percepção generalizada de que um ajuste fiscal de vulto se tornou inexorável, conjugada com o recorrente adiamento deste ajuste, tem tido um papel paralisante sobre decisões importantes no setor privado da economia brasileira. A existência de uma “taxação pendente” que pode ser efetivada a qualquer momento, seja via aumento de impostos, seja via corte de transferências e subsídios, explícitos ou implícitos, ao setor privado, introduz importante elemento

adicional de incerteza sobre as taxas esperadas de retorno dos investimentos. E isto tem contribuído para ampliar ainda mais, sobre o investimento privado, os efeitos do alto grau de incerteza advindo do processo de descontrole inflacionário.⁴

Note-se que o investimento privado também vem sendo progressivamente afetado pelo atraso acumulado de investimentos públicos. Os longos anos de crise financeira, no âmbito do setor público, vêm sendo refletidos nitidamente na qualidade e disponibilidade dos bens e serviços por ele providos. Esta deterioração é particularmente clara nas áreas urbanas, em especial nas grandes áreas metropolitanas. Por um lado, a expansão e a conservação inadequadas da infraestrutura de transportes, energia e telecomunicações, por exemplo, ameaçam comprometer a viabilidade de projetos de investimento do setor privado. Por outro lado, os custos da decadência e das dificuldades de expansão dos serviços públicos de saúde, educação e segurança, por exemplo, tendem a ser distribuídos de forma extremamente desigual, afetando predominantemente os segmentos mais pobres da população.

Naturalmente, isto tem desencadeado crescentes pressões políticas no sentido de reverter este estado de coisas, que também apontam para a urgência de efetivo ajuste fiscal.

3. A ECONOMIA POLÍTICA DO AJUSTE FISCAL

O relativo consenso acerca do ajuste fiscal não avança muito além da ideia em termos gerais. A negociação mais detalhada em torno de alternativas concretas de operacionalização do ajuste necessário tende naturalmente a ser pautada por elevado grau de dissenso. Aritmeticamente, o ajuste fiscal, capaz de levar ao almejado aumento da capacidade de geração de poupança do setor público, tem que advir ou de cortes de custeio ou de reduções de subsídios, renúncias fiscais e transferências ao setor privado, ou de um aumento da carga tributária bruta ou, ainda, de uma elevação real de preços públicos. Qualquer que seja a forma com que se combinem estas alternativas, há claramente perdedores envolvidos. Sejam eles funcionários públicos, beneficiários de subsídios e transferências, detentores de títulos da dívida do setor público, fornecedores do governo ou empreiteiros de obras públicas, contribuintes ou compradores dos bens e serviços produzidos pelas empresas estatais. As perdas potenciais são inequívocas. E, portanto, os grupos de interesse relevantes tendem a se articular politicamente no sentido de bloquear coalizões que os possam prejudicar.

E claro que a grande maioria seria beneficiada pelos resultados de um ajuste fiscal efetivo, através dos efeitos que dele poderiam advir, seja para a estabilização da economia, seja para o início da reconstituição das bases para a retomada de crescimento. Tais benefícios, contudo, tendem a ser percebidos de forma difusa, o que significa que há pouco incentivo para a formação de coalizões majoritárias em

⁴ A questão da “taxação pendente” é apontada em Reis, Bonelli e Rios (1988).

torno da sua defesa. Em contraste, as perdas que podem vir a ser impostas pelo ajuste fiscal não são difusas e, sim, concentradas. São clara e concretamente percebidas pelos perdedores potenciais, dando lugar a fortes incentivos para sua atuação organizada no sentido do bloqueio das opções que, embora beneficiando a maioria, possam prejudicá-los. Esta assimetria de incentivos está na raiz das dificuldades observadas para se conseguir a ação coletiva capaz de levar adiante o ajuste fiscal que já há muito tempo se impõe.

Tais dificuldades naturais são amplificadas por algumas especificidades da atual situação do setor público no Brasil. Uma das consequências da abertura política, observada nos últimos anos, é que se passou a contar com muito mais transparência na percepção de como vem operando o setor público no país. E se pôde perceber, mais claramente, um quadro bastante generalizado de virtual pilhagem da coisa pública por distintos grupos de interesses, inseridos tanto dentro quanto fora do setor público. Como também se pôde perceber mais nitidamente segmentos importantes do setor público funcionando de maneira extremamente ineficiente.⁵ Tudo isto atuou no sentido de aumentar, e muito, a resistência a recomposições da carga tributária líquida, ao dar alento a argumentos que sustentam a inevitabilidade do desperdício envolvido em qualquer transferência de recursos ao setor público.

E claro que ainda maior agravamento da situação econômica, seja em consequência da aceleração da inflação, seja em decorrência da falta de perspectiva de crescimento – em uma economia onde a força de trabalho ainda aumenta a bem mais de 3% ao ano – poderia levar a que os benefícios de um ajuste fiscal sejam aos poucos percebidos mais concreta e menos difusamente. E isto contribuiria para aumentar a probabilidade de formação de uma coalizão majoritária de interesses, capaz de permitir a implementação do ajuste fiscal requerido. Se bem que isto possa ocorrer, é, no mínimo, temerário confiar que de um processo deste tipo é que advirá a solução. A fragilidade das instituições políticas vigentes e a vulnerabilidade que marca as condições de vida da imensa maioria da população brasileira não permite incorrer nos riscos advindos de uma deterioração adicional da já alarmante situação econômica do país.

4. CAMINHOS DO AJUSTE FISCAL

Naturalmente, na discussão sobre o ajuste fiscal, não têm faltado sugestões de um aumento significativo da carga tributária. Embora a magnitude do ajuste que se faz necessário deva de fato requerer uma recomposição da carga tributária, não se pode subestimar a resistência política a ser enfrentada para que isto se torne possível. Proposta relativamente modesta de aumento de impostos, em dezembro de 1987, quase gerou uma rebelião fiscal no país, a ponto de levar à substituição do então Ministro da Fazenda. O recente pacote fiscal, elaborado no final de 1988,

⁵ Ver Bacha e Werneck (1988).

foi bem mais cuidadoso com os aumentos líquidos de impostos, mas ainda assim teve que enfrentar forte resistência. Como já mencionado anteriormente, há alguns anos a resistência natural à elevação da carga tributária vem sendo bastante intensificada pela percepção mais clara e generalizada do enorme processo de desperdício de recursos no setor público brasileiro.

É apenas realista afirmar, portanto, que a viabilidade política do ajuste fiscal necessário depende de alteração significativa desta percepção. E isto pressupõe esforço no sentido de tornar a alocação de recursos públicos mais defensável, com uma parte considerável do ajuste envolvendo o lado do dispêndio, em parte, porque isto faz sentido em si, e, em parte, porque deverá contribuir para atenuar as resistências ao aumento necessário da carga tributária. No que se segue, a atenção deverá estar concentrada nas possibilidades de ajuste do lado do dispêndio, mais especificamente, nas despesas não-financeiras. A discussão da possível contribuição ao ajuste, que poderá advir da redução dos serviços da dívida tanto interna quanto externa, do setor público, pode ser tratada em separado, já que envolve questões bastante distintas das envolvidas no equacionamento do ajuste dos demais componentes do dispêndio⁶.

Qualquer ajuste mais significativo nos dispêndios correntes do setor público tem que considerar seriamente as possibilidades de racionalização das despesas com o funcionalismo público. Segundo as contas nacionais, em média, cerca de 70% dos gastos de consumo do setor governamental – o que exclui as empresas estatais – são destinados a dispêndios com pessoal e encargos. Esta percentagem, que agregadamente se tem revelado extraordinariamente estável ao longo dos anos, varia bastante entre diferentes esferas de governo, sendo bem mais baixa a nível federal do que a nível dos Estados e municípios.

Apesar da importância dos dispêndios com pessoal e encargos, há uma enorme deficiência de conhecimento sobre o funcionalismo público, seus níveis de remuneração e o nível de eficiência do aparato administrativo do governo.⁷ Não obstante, tem havido recentemente aceso debate, ainda que menos sistemático e iluminador do que se poderia desejar, acerca dos gastos com funcionalismo público, principalmente a nível federal. Às investidas, quase sempre radicais, contra o gigantismo do quadro de funcionários e o exagero dos aumentos salariais concedidos, contra-põem-se análises muitas vezes mais adequadas a negociações sindicais do que propriamente a um exame isento dos dados disponíveis.⁸

Dificulta o debate o fato de que, pelo menos no caso de uma das suas questões

⁶ Naturalmente, no equacionamento do ajuste fiscal, as várias possibilidades terão que ser avaliadas simultaneamente. Em Werneck (1988b) desenvolve-se um modelo de simulação que permite contrapor alternativas possíveis, analisando-se a sensibilidade da necessidade de financiamento do setor público a cada uma delas.

⁷ Ver Abreu (1984), Escobar (1984) e Resende e Castelo Branco (1976).

⁸ Entre as contribuições que têm surgido neste debate recente podem-se mencionar, por exemplo, Santos e Ramos (1988) e Saldanha, Maia e Camargo (1988).

centrais – o excesso ou não de funcionalismo público –, ambos os lados terem uma parcela de razão. É fácil mostrar que, a julgar por padrões internacionais de países mais desenvolvidos, o número de funcionários por habitante é relativamente baixo no Brasil. E para que o setor público passe, por exemplo, a prover adequadamente serviços de educação, saúde e segurança a toda a população, o número de funcionários públicos por habitante deverá provavelmente aumentar no futuro. Mas, por outro lado, é também verdade que o contingente de funcionários existente em certos segmentos do setor público é certamente excessivo, quando se leva em conta os serviços efetivamente prestados.

Isto sugere que a análise agregada da questão leva a resultados de alcance necessariamente limitado. Sem abordagem mais desagregada, que permita examinar o grau de eficiência com que operam distintos segmentos da administração pública, em cada uma das três esferas de governo, as inferências sobre ociosidade do funcionalismo serão sempre discutíveis, ou, no mínimo, pouco úteis como balizadoras de medidas operacionais de ajuste. A ideia de uma reforma administrativa no setor público federal, inúmeras vezes adiada nos últimos anos, não poderá levar à efetiva modernização do setor público, sem um mapeamento, razoavelmente desagregado, da eficácia com que operam os vários segmentos da administração pública. Embora o vulto desta tarefa venha a exigir que ela provavelmente seja feita pelo próprio governo, é interessante que haja esforços independentes de análise, através de estudos de casos, nos quais as questões metodológicas nada triviais de mensuração de eficiência na administração pública possam provavelmente ser tratadas mais cuidadosamente.

Pouco promissor, também, e algo esgotado é o enfoque agregado na análise dos níveis salariais do funcionalismo público. Contribuição muito mais útil poderá advir do entendimento mais claro da enorme desorganização da estrutura salarial do setor público, principalmente a nível federal, que resultou da ação combinada da aceleração inflacionária com a diversidade de políticas salariais adotadas para diferentes segmentos do funcionalismo nos últimos anos. Uma política caótica, envolvendo seqüência de diferentes “correções de curvas salariais”, equiparações e concessões de abonos, que culminou com congelamento provisório dos vencimentos nominais dos servidores públicos federais, no início de 1988, acabou por gerar grandes distorções e iniquidades na estrutura salarial vigente no setor público. Somente após o delineamento de tais distorções e iniquidades, a partir dos níveis salariais vigentes no setor privado, e tendo em vista as restrições legais existentes, será possível determinar as dimensões do espaço para ajuste que poderá ser explorado.

Importante notar que a racionalização de gastos de consumo do governo depende, em boa medida, da modernização do próprio processo orçamentário, de forma a incorporar os gestores dos milhares de unidades de dispêndio envolvidos no esforço de racionalização de gastos. Embora o processo orçamentário existente seja obviamente descentralizado, este fato parece não ser devidamente levado em conta. Sem um sistema de incentivos adequado para os gestores das unidades de dispêndio, só se pode ter o quadro atual, que é interpretado nos ministérios de

coordenadores da política macroeconômica como uma enorme “conspiração” contra o cumprimento das metas previstas no orçamento⁹. A modernização do processo orçamentário brasileiro constitui um tópico prioritário de pesquisa econômica no país.

Um ajuste fiscal efetivo terá que envolver, além da racionalização dos gastos de consumo, a revisão significativa das despesas que são indiretamente feitas pelo governo, através de variadas formas de renúncias fiscais. Um dos avanços mais relevantes introduzidos na nova Constituição Federal, nesse sentido, foi a exigência de elaboração de um orçamento anual de incentivos fiscais, incorporando todas estas renúncias fiscais ou gastos tributários, de forma a dimensionar a magnitude e a locação deste dispêndio indireto feito pelo governo. Esta prática já foi adotada pela maior parte dos países industrializados, desde que se verificou o substancial volume de recursos públicos envolvido, cuja alocação passava totalmente ao largo do orçamento tradicional de dispêndios.¹⁰

No Brasil, até recentemente, a questão não vinha recebendo a atenção devida, tendo sido apenas objeto de alguns estudos isolados¹¹. Naturalmente, a obrigatoriedade legal de elaboração de um orçamento de incentivos fiscais deflagrou súbito aumento de interesse pelo assunto no país, nos últimos meses. Há poucos meses uma comissão do Ministério da Fazenda estimou que os incentivos fiscais federais deveriam envolver em 1989 recursos equivalentes a mais de 1,6% do PIB, correspondendo a 22% da receita tributária esperada da União¹². *Grosso modo*, segundo estas estimativas, pouco menos da metade dos incentivos estaria sendo concedida através do imposto de renda das pessoas jurídicas, cerca de um quarto através do imposto sobre produtos industrializados e o restante através do imposto de importação e do imposto de renda das pessoas físicas.

⁹ Não se pode esperar, por exemplo, muita preocupação da parte dos gestores de unidades de dispêndio com o controle de gastos, em um sistema que prevê a simples devolução dos recursos não despendidos e, até mesmo, redução da verba orçamentária prevista para o exercício seguinte, em casos de devolução. Em Bacha e Werneck (1988) apontam-se dificuldades que o sistema perverso de incentivos existente acarreta para a contenção dos gastos com pessoal e encargos.

¹⁰ Ver, sobre o assunto, uma consolidação da importante e influente contribuição de Surrey (1973). A OECD (1984) apresenta um relato da variedade de experiências com o controle dos gastos tributários em diferentes países industrializados.

¹¹ Ver, por exemplo, as contribuições pioneiras de Villela (1981) e Arienti (1983). Ver, ainda, em Giffoni e Villela (1987), o segundo volume da proposta de reformulação do sistema tributário, elaborada pelo Grupo de Assessoramento Técnico, da Comissão de Reforma Tributária e Descentralização, da Secretaria de Planejamento da Presidência da República. A influência deste relatório sobre a Assembleia Nacional Constituinte é analisada em Rezende e Afonso (1987). Giffoni e Villela utilizam resultados de um estudo sobre renúncias tributárias elaborado pela Receita Federal em 1984 e também conclusões de um estudo mais recente, elaborado pela Comissão de Avaliação de Incentivos Fiscais.

¹² Ver Ministério da Fazenda, Secretaria Especial de Assuntos Econômicos (1988). Estas percentagens não levam em conta as reduções de incentivos incorporadas na proposta de ajuste fiscal encaminhada pelo Executivo ao Congresso no final de 1988. Tais reduções envolvem recursos estimados em cerca de 0,4% do PIB, o que significa aproximadamente um quarto dos incentivos fiscais federais.

Muitas das renúncias fiscais existentes são dificilmente defensáveis e a discussão acerca de sua possível eliminação deverá ocupar lugar de destaque no equacionamento de efetivo ajuste fiscal. Não obstante o louvável esforço, que vem sendo feito por parte do governo federal, de levantamento dos incentivos fiscais existentes e de estimativa da magnitude dos benefícios implicitamente concedidos, há ainda necessidade de se estimar mais sofisticadamente a distribuição dos benefícios. Isto pode, em muitos casos, envolver análises de incidência mais elaboradas, que merecem esforço independente de pesquisa.

Naturalmente, não é só do setor público governamental que deverá advir o esforço de ajuste fiscal que se faz necessário. É importante que parte deste esforço seja feito através das empresas estatais. Nas empresas estatais federais, um aumento de produtividade que implicasse diminuição média de 10% nos custos com pessoal e encargos, por unidade de produção, permitiria reduzir a necessidade de financiamento do setor público em aproximadamente 0,2% do PIB. Já uma queda média de 10% nos demais custos correntes (exclusive importações de petróleo), por unidade de produção, permitiria reduzir em mais de 0,6% do PIB a necessidade de financiamento do setor público¹³. Estes números configuram um potencial importante de ajuste que tem que ser devidamente explorado. É difícil acreditar que não haja espaço para se conseguir um aumento de produtividade de 10% no setor produtivo estatal federal. Novamente, a reconcepção do sistema de incentivos, a que estão submetidos os administradores das empresas estatais, e dos mecanismos de controle, exercidos sobre elas pelo governo, constitui passo fundamental para assegurar ganho significativo de produtividade neste setor¹⁴.

Outra possibilidade de ajuste a ser explorada é a que poderá advir da recomposição de preços públicos. Em princípio, isto deveria ser visto como um ajuste do lado da receita e não dos dispêndios públicos. Mas pode também ser considerado como a redução dos subsídios implícitos na deterioração dos preços reais de bens e serviços, produzidos pelas empresas estatais, desde o final dos anos setenta, o que contribuiu expressivamente para o agravamento da crise financeira do setor público¹⁵. Já há algum tempo vem havendo um esforço de correção de preços públicos. Ainda existem, contudo, defasagens importantes em alguns casos e, dada a magnitude das atuais taxas de inflação, uma política de contenção de preços públicos pode facilmente provocar rápida e expressiva deterioração dos preços reais cobrados pelas empresas estatais. Mas há que se ter em mente que, como sempre, qualquer política de correção de preços públicos deverá estar fatalmente condicionada, no futuro próximo, pelos seus possíveis impactos sobre a evolução da inflação.

Mais uma vez um enfoque desagregado da questão é o que parece mais promissor. Pelo menos dois esforços de pesquisa importantes se fazem necessários para o correto mapeamento da situação. Análises que revelem os detalhes da polí-

¹³ Estas estimativas foram extraídas de Werneck (1988b).

¹⁴ Para uma discussão mais específica sobre estas questões, ver Werneck (1988a).

¹⁵ Ver Werneck (1987b) e Werneck (1987c).

tica de preços adotada em cada setor podem constituir contribuição fundamental. De alguns esforços isolados de pesquisa nesta linha, foram obtidos resultados importantes como, por exemplo, o dimensionamento dos custos dos subsídios cruzados envolvidos na indefensável política de manutenção de preços nacionais únicos, para determinados produtos produzidos pelas empresas estatais, em um país com as dimensões continentais do Brasil.¹⁶ Por outro lado, é também fundamental que se analise a incidência dos benefícios auferidos pelo setor privado em resultado da manutenção de preços públicos baixos. Os esforços pioneiros que vêm sendo feitos nesta linha têm também gerado resultados promissores.¹⁷

5. COMENTÁRIOS FINAIS

Salientou-se anteriormente a inevitabilidade do dissenso em qualquer discussão sobre o detalhamento de um ajuste fiscal expressivo na economia brasileira, na medida em que tal ajuste envolve na verdade uma alocação de perdas dentro da sociedade. É evidente, no entanto, que algumas das perdas envolvidas são mais facilmente defensáveis do que outras. Um esforço coordenado de pesquisa, que contribua para compreensão mais clara do impacto de medidas alternativas de ajuste fiscal, com a identificação mais precisa da distribuição das perdas em cada caso, representaria avanço inestimável no sentido de expor publicamente posições pouco legítimas, ainda que protegidas por dispositivos legais não facilmente alteráveis. Esta exposição representaria uma contribuição importante à formação de coalizão política majoritária, capaz de sustentar o ajuste fiscal que se faz necessário.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abreu, M. P. (1984) “Aspectos da Política Recente de Pessoal da União – Administração Geral e seu Impacto sobre a Estrutura de Gastos Públicos”, Rio de Janeiro, mimeo.
- Arienti, W. L. (1983) “Os Investimentos em Recursos Florestais: Um Estudo do Uso de Despesa Tributária como Instrumento de Política Setorial”, Dissertação de Mestrado submetida ao Departamento de Economia da PUC-RJ.
- Bacha, E. L. e R. L. F. Werneck. (1988) “Reforma do Setor Público: O Primeiro Desafio”, em *Estratégias de Desenvolvimento: Alternativas para o Brasil*, Relatório Interno n. 108, INPES/IPEA, maio.
- Brasil, Ministério da Fazenda, Secretaria Especial de Assuntos Econômicos. (1988) “Orçamento de Incentivos Fiscais: Nota Técnica ao Ministro da Fazenda”, Brasília, mimeo.
- Carneiro, D. D. e R. L. F. Werneck (1988). “External Debt, Economic Growth and Fiscal Adjustment”, Texto para Discussão n. 202, Departamento de Economia, PUC-RJ.
- Escobar, H. M. (1984) “Salários do Funcionalismo”, *Conjuntura Econômica*, fevereiro.

¹⁶ Ver Portugal (1988), onde se dissecam as intrincadas políticas de preços para aços planos e combustíveis derivados de petróleo desde o final dos anos setenta.

¹⁷ Ver Mendes (1988).

- Giffoni, F. P. e Villela. (1987) “Tributação da Renda e do Patrimônio”, *Estudos para Reforma Tributária*, tomo 2, Texto para Discussão n. 105, INPES/IPEA, março.
- Mendes, T. C. (1988) “Transferência Implícita de Renda do Setor Produtivo Estatal para o Setor Privado – Dois Estudos de Caso: Siderurgia e Eletricidade”, Dissertação de Mestrado a ser submetida ao Departamento de Economia da PUC-RJ.
- Organisation for Economic Cooperation and Development – OECD. (1984) *Tax Expenditures: A Review of the Issues and Country Practices*, Paris, OECD.
- Portugal, M. S. (1988) “Política de Preços Públicos no Brasil, 1980-1986”, Tese de Mestrado submetida ao Departamento de Economia da PUC-RJ.
- Reis, E., R. Bonelli e S. M. P. Rios. (1988) “Dívidas e Déficits: Projeções para o Médio Prazo”, – *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 18, n. 2, agosto.
- Rezende, F. e J. R. R. Afonso. (1987) “A Reforma Fiscal no Processo de Elaboração da Nova Constituição”, Texto para Discussão n. 121, INPES/IPEA, março.
- Rezende, F. e F. P. Castelo Branco. (1976) “O Emprego Público como Instrumento de Política Econômica”, em Rezende, F., J. V. Monteiro, W. Suzigan, D. Carneiro e F. P. Castelo Branco *Aspectos da Participação do Governo na Economia*, Rio de Janeiro, INPES/IPEA.
- Saldanha, R., R. Maia e J. M. Camargo. (1988) “Emprego e Salários no Setor Público Federal”, Texto para Discussão n. 5, Secretaria de Emprego e Salário do Ministério do Trabalho, Brasília, fevereiro.
- Santos, S. C. e C. A. Ramos. (1988) “Mercados de Trabalho no Setor Público Federal: Subsídios para o Debate”, Texto para Discussão, Secretaria de Emprego e Salário do Ministério do Trabalho, Brasília, fevereiro, mimeo.
- Surrey, S. S. (1972) *Pathways to Tax Reform: The Concepts of Tax Expenditures*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Villela, L. A. (1981) “Gastos Tributários e Justiça Fiscal: O Caso do IRPF no Brasil”. Dissertação de Mestrado submetida ao Departamento de Economia da PUC-RJ.
- Werneck, R. L. F. (1986) “Poupança Estatal, Dívida Externa e Crise Financeira do Setor Público”, *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 16, n. 3, dezembro.
- Werneck, R. L. F. (1987a) “Retomada do Crescimento e Esforço de Poupança”, *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 17, n. 1, abril.
- Werneck, R. L. F. (1987b) “Public Sector Adjustment to External Shocks and Domestic Pressures in Brazil, 1970-85”, Texto para Discussão n. 163, Departamento de Economia, PUC-RJ.
- Werneck, R. L. F. (1987c) *Empresas Estatais e Política Macroeconômica*, Rio de Janeiro, Editora Campus.
- Werneck, R. L. F. (1988a) “Uma Contribuição à Redefinição de Objetivos e das Formas de Controle das Empresas Estatais no Brasil”, Texto para Discussão n. 196, Departamento de Economia da PUC-RJ.
- Werneck, R. L. F. (1988b) “Um Modelo de Simulação para Análise do Financiamento do Setor Público”, *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 18, n. 3, dezembro.

