

A CRISE FISCAL BRASILEIRA E A NECESSIDADE DE REFORMAS ESTRUTURAIS.

### THIAGO GUEDES ALEXANDRE<sup>1</sup>

**Resumo:** O artigo apresenta uma breve reflexão sobre a crise fiscal brasileira nas últimas décadas e os desafios para sua superação, buscando apresentar as reformas estruturais necessárias para retomada do crescimento econômico.

Palavras-chave: Crise fiscal. Reformas estruturais. Crescimento econômico.

**Sumário:** 1. Introdução; 2. O setor público na economia brasileira e a crise fiscal; 3. A crise fiscal brasileira do início século XXI: do *boom* à crise; 4. As reformas estruturais para superação da crise fiscal; 5. Considerações finais.

# 1. Introdução.

O tema abordado neste artigo – a crise fiscal brasileira e a necessidade de reformas estruturais – passa pela reflexão que busca investigar a relação de causalidade entre o poder político, o poder econômico e o papel da Administração Pública na formação e no desenvolvimento econômico do país, que, ao longo dos anos, tem passado por momentos de instabilidade e crises sistêmicas.

Assim, formula-se a seguinte pergunta: qual o principal problema de política econômica do Brasil e quais tipos de solução poderiam ser pensados?

Sem maiores embargos, os especialistas *costumam* apontar como o principal problema para a política econômica do Brasil a constante *crise fiscal* vivenciada ao

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Ex-Procurador de Estado do Acre e do Paraná. Advogado da União. Mestrando em Direito. Pós-Graduado em Direito do Estado e Direito Constitucional. Bacharel em Direito e Tecnólogo em Comércio Exterior. Endereço para acessar *currículo lattes*: <a href="http://lattes.cnpq.br/1938104629590629">http://lattes.cnpq.br/1938104629590629</a>.



longo de sua história, alternada com lapsos de crescimento, por mais das vezes, estimulada pelo aumento do endividamento público e marcado pela irresponsabilidade fiscal dos governantes.

Dessa parte, temos como objetivo analisar a crise fiscal nas últimas décadas e verificar as possíveis soluções para o problema. Assim, defende-se que o estudo desse tema nos ajudará a compreender as variáveis para permitir que o Brasil possa crescer economicamente de forma estável e equilibrada.

## 2. O setor público na economia brasileira e a crise fiscal.

As teorias político-econômicas modernas do Estado identificam três formas de intervenção pública na economia: *redistribuição de renda*, *estabilização macroeconômica* e *regulação de mercados*. Portanto, os Estados modernos se dedicam essencialmente à essas três funções básicas. A diferença está nas prioridades dadas por cada país na utilização dessas funções, que tende a variar ao longo da história (MATIAS-PEREIRA, 2012).

O processo de *redistribuição de renda* abrange todas as transferências de recursos de um grupo de indivíduos, regiões ou países, para um outro grupo, bem como o atendimento de setores específicos e especiais. Esse é o caso, por exemplo, da educação primária, do seguro social, entre outros, que os governos obrigam os cidadãos a consumir ou a utilizar.

A política de estabilização macroeconômica tem como objetivo alcançar e manter níveis adequados de crescimento econômico e de emprego. Para atingir esse objetivo o governo utiliza como principais instrumentos as políticas fiscal, monetária, cambial e industrial.



Por sua vez, as *políticas reguladoras* têm como propósito corrigir distintos tipos de falhas de mercado, como, por exemplo, o poder de monopólio, a provisão insuficiente de bens públicos, entre outras. Isso pode ser constatado quando analisamos a estruturação do "Estado de bem-estar social", após a Segunda Guerra Mundial, que foi priorizado pelas políticas de redistribuição e de gestão macroeconômica implantadas pela maioria dos governos da Europa ocidental. A crise fiscal que atingiu, na década de 1970, esse Estado positivo, que tinha o papel de planejar, produzir bens e serviços e como empregador de última instância, revelou o esgotamento desse modelo. No final dos anos 1970 começou a surgir em seu lugar um novo modelo, que passou a priorizar desregulação, a privatização, a liberalização e a reforma das estruturas de bem-estar.

Nesse contexto, verifica-se que a reforma do Estado surgiu como uma resposta à ineficiência do velho modelo estatal e às demandas sociais crescentes de uma emergente sociedade democrática e plural, no final do século XX. A necessidade de reduzir a presença do Estado na economia e a aceleração do fenômeno da globalização foram os fatores indutores desse movimento. Criaram-se novas necessidades e desafios para os Estados, *especialmente* no que se refere à conciliação de um modelo orientado para o mercado, de modo a garantir o seu perfeito funcionamento, e que atendesse às necessidades dos membros da sociedade, na nova roupagem de cliente-cidadão, com a prestação de serviços de qualidade a custos mais baixos.

Deve-se recordar que o Estado brasileiro, em razão do modelo desenvolvimentista adotado, especialmente no período do governo militar, extrapolou a alçada de suas funções básicas para atuar com grande peso na esfera produtiva. Contudo, esse



grande Estado, com presença marcante na economia nacional, não conseguiu atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigido, especialmente na área social. Existem indícios de que essa deformação nas funções do Estado contribuiu para enfraquecer o sistema de controle e, dessa forma, facilitou o avanço do fenômeno da *corrupção* no país.

Embora presente desde os anos 1970, a crise do Estado brasileiro somente veio à tona a partir da segunda metade dos anos 1980. Esse acontecimento foi evidenciado pela crise fiscal e pelo esgotamento do modelo de substituição das importações, inseridos no modelo burocrático de intervenção econômica e social. Além disso, o aparelho do Estado concentrava e centralizava funções, com a rigidez dos procedimentos, excessivamente complicados pelo excesso de normas e regulamentos.

Após um primeiro momento de omissão, somente em meados dos anos 1990 começam a ser feitas as reformas estruturais do Estado brasileiro, com o ideal de superação da crise e com a esperança de resgatar a autonomia financeira e a capacidade do Estado de implementar políticas públicas. Assim, são traçadas as seguintes diretrizes gerais: ajustamento duradouro; reformas econômicas orientadas para o mercado que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem condições para o enfrentamento da competição internacional; reforma da previdência social; inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua governança (governance), isto é, melhorar a capacidade governamental de implementação das políticas públicas.



### 3. A crise fiscal brasileira do início século XXI: do boom à crise.

Embora tenha realizado algumas das reformas necessárias a modernização do Estado brasileiro no fim do século passado, o regime fiscal, especialmente nestas duas primeiras décadas, é marcado pela forte expansão dos gastos públicos e, como consequência, tornou-se necessário expandir a carga tributária para evitar o descontrole da dívida pública, o excesso de demanda agregada e a consequente geração de déficits no balanço de pagamentos e aceleração da inflação.

Raul Velloso e Marcos Mendes (2016) apontam como a Constituição de 1988 e a legislação que a regulamenta como sendo a a peça central do modelo brasileiro de expansão fiscal. O alto nível de pobreza e desigualdade existente no país e a fragilidade das políticas sociais adotadas durante o regime militar geraram pressão por ação estatal que aliviasse a pobreza e redistribuísse renda, levando à inscrição de inúmeros direitos sociais no texto constitucional. Ao mesmo tempo, sobreviveu à queda do regime militar a ideologia nacionalista e protecionista, semeada na América Latina pelos economistas ligados à Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) e sua teoria de substituição de importações. Em consequência, a Constituição tornou-se não apenas redistributivista e expansionista em termos fiscais, mas também protecionista.

Adicionam ainda o fato de que os chamados *direitos sociais* não ficaram restritos à base da pirâmide. Parte significativa dos gastos e renúncia fiscal feitos a título de financiamento de políticas sociais representam transferência de renda para as classes média e alta. As liberdades democráticas e a ampliação do direito de associação e sindicalização beneficiaram os grupos de maior capacidade econômica, que enfrentam menor dificuldade para superar os custos associados à coordenação de



ações coletivas. Não menos importante é a grande influência dos mais abastados no processo político. Dado o alto custo de financiamento de campanhas eleitorais, e a grande influência estatal em todos os ramos da economia, há significativos incentivos a se financiar a atividade política em troca de favorecimento nas decisões governamentais. Construía-se, assim, um Estado redistributivista sui generis (VELLOSO e MENDES, 2016).

A tendência de longo prazo de um modelo como este é o esgotamento e a crise fiscal, porque a despesa *sempre* pode crescer (as demandas por gastos públicos tendem ao infinito), enquanto há um claro limite à carga tributária máxima que a sociedade está disposta a pagar. Desde o começo do século XXI o Brasil esteve próximo desse esgotamento, à medida que a carga tributária ultrapassa os 35% do PIB. Todavia, o *boom* de commodities, que teve seu ápice nos anos 2005-2012, ampliou a taxa de crescimento econômico e a capacidade de arrecadação do governo, dando sobrevida ao modelo.

A partir de 2013-2014 a economia chinesa entrou em processo de desaceleração, o que retirou o impulso dos exportadores de commodities. Toda a América Latina entrou em processo de desaceleração. O Brasil, contudo, vem tendo desempenho muito pior que o dos seus parceiros, pois além da inconsistência estrutural de seu modelo fiscal, optou por uma política econômica equivocada, que acelerou a despesa pública, reduziu a arrecadação de tributos, desqualificou as estatísticas fiscais por meio de contabilidade criativa e "pedaladas de despesas".

O Gráfico 1 ilustra o desempenho da política fiscal de janeiro de 2005 a janeiro de 2016. Nele são apresentadas, mês a mês, as médias móveis das taxas de



crescimento das despesas e receitas do Governo Federal, acumuladas nos doze meses anteriores. Por sua vez, a Tabela 1 apresenta a média dessas taxas para cinco fases do ciclo fiscal recente vivido pelo Governo Federal.

Início da deterioração Boom de commodities Crise internacional 20,0 Crise aguda 15,0 10,0 5,0 0,0 set. 2012 jan. 2013 set. 2008 jan. 2009 mai. 2010 set. 2010 jan. 2012 <sup>-</sup> mai. 2013 set. 2013 set. 2014 mai. 2008 Jai. 2015 jan. 2011 mai. 2011 mai. 2012 an. 2015 jan. 2010 set. 2011 jan. 2014 Receita Líquida Despesa Total

Gráfico 1 - Média móvel de doze meses para a taxa de crescimento real da receita e despesa primária do Governo Federal

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Resultado Primário do Governo Central. Elaborado pelos autores. Nota: exclui valores associados à operação de capitalização da Petrobras registrados em setembro de 2010. Deflator: IPCA

Tabela 1 - Taxa média anualizada de crescimento real da receita e despesa primárias do Governo Federal

	Fase	Período	Receita	Despesa	Hiato
			(A)	(B)	(C) = (A) - (B)
1	Boom de commodities	Jan./2005 a Dez./2008	8,9	8,7	0,2
2	Crise internacional	Jan./2009 a Abr./2010	0,7	7,1	-6,5
3	Recuperação	Mai./2010 a Jun./2012	9,5	6,5	3,0
4	Início da deterioração	Jul./2012 a Out./2014	3,4	6,2	-2,8
5	Crise aguda	Nov./2014 a Fev./2016	-4,3	4,2	-8,5

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Resultado Primário do Governo Central. Elaborado pelos autores. Nota: exclui valores associados à operação de capitalização da Petrobras registrados em setembro de 2010. Deflator: IPCA



A primeira fase corresponde ao boom de commodities. Nela, a receita crescia à impressionante taxa de 8,9% ao ano acima da inflação, embalada pelo grande ganho de renda que o país obteve a partir da valorização dos seus principais produtos de exportação no mercado internacional. Com esse ganho de renda que nos foi presenteado pela economia internacional, foi possível expandir o gasto público e atender as demandas dos diversos grupos sociais: de subsídios creditícios para grandes empresas amigas do Governo até o bolsa família, havia dinheiro para todos. Em consequência, a despesa crescia a uma taxa real de 8,7% ao ano.

No começo de 2009 a arrecadação passou a ser fortemente afetada pela crise financeira internacional de 2008. O ritmo de crescimento da receita desabou para 0,7% ao ano, enquanto a despesa não pôde ser contida na mesma medida. Afinal, a maioria dos gastos públicos já está pré-contratada por lei: regra de reajuste real do salário mínimo, critérios benevolentes de aposentadorias, subsídios creditícios que geram despesa durante todo o período de contratação dos financiamentos, etc. Assim, tivemos um aperitivo do que viria a ser a crise fiscal de anos mais tarde. Naquele momento, no entanto, o desajuste fiscal durou pouco. Graças à forte reação da China à crise internacional, os preços internacionais de commodities se recuperaram, e o Governo Federal voltou a acelerar sua arrecadação, graças à recuperação da atividade econômica.

Ingressamos, então, na terceira fase, que foi um retorno aos prazeres do boom de commodities: por mais dois anos, entre 2010 e 2012, a arrecadação bateu recordes e cresceu a 9,5% ao ano, em termos reais. Deixamos de aproveitar mais essa oportunidade para reformar nossas despesas e readquirir capacidade de poupança pública. Pelo contrário, continuamos expandindo o gasto. É verdade que



a uma taxa um pouco menor que nas fases anteriores, mas ainda bastante elevada: 6,5% reais ao ano.

Em meados de 2012 o mercado de commodities iniciou um grande mergulho de preços e a economia internacional entrou em uma fase de baixo crescimento. Ao mesmo tempo, a título de se dar um estímulo contracíclico à economia, o Governo Federal iniciou uma política de fortes desonerações fiscais, em especial para tributos que financiam a previdência social. Inaugurou-se, então, a quarta fase, na qual o efeito do baixo crescimento e das desonerações sobre a arrecadação foi bastante grande, levando a forte queda no ritmo de crescimento real da receita, para a faixa de 2,8% ao ano. Com a despesa crescendo bem mais rápido (6,2% ao ano), a crise fiscal se tornou inevitável.

As distorções alocativas e de incentivos geradas pelos erros da política macroeconômica, associadas ao mau *desempenho* da economia internacional e à ebulição política durante a campanha eleitoral, jogaram o país na quinta fase em meados de 2014: uma recessão da qual não nos recuperamos até o momento, e da qual não há expectativa de recuperação em futuro próximo. Abriu-se um enorme hiato entre receitas *que* caem a uma taxa anual real de 4,3% ao ano e despesas que continuam crescendo a 4,2% ao ano.

O descarrilamento da política fiscal fica claro quando se olha a Dívida Bruta do Governo Federal como proporção do PIB1, mostrada no Gráfico 2. A partir do início de 2014 ela entrou em trajetória de crescimento exponencial, tanto pelo crescimento do numerador (a dívida) quanto pela queda do denominador (o PIB). Se não for revertida essa trajetória, a dívida se tornará impagável, principalmente se considerarmos que a taxa de juros real na economia brasileira é elevada (justamente



devido à fragilidade fiscal) e tem historicamente superado os 5% ao ano. Nesse caso, ou se suspende o pagamento da dívida (reeditando-se algo similar ao traumático Plano Collor) ou se deixa a dívida corroer pela aceleração da inflação. Já a estabilização da relação dívida-PIB requer a recuperação do crescimento econômico (para elevar o denominador) ou o ajuste fiscal (para conter o crescimento do numerador). Ou, ainda, um tanto de cada.



Gráfico 2 - Dívida Bruta do Governo Geral (% do PIB)

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaborado pelos autores.

Para Raul Velloso e Marcos Mendes (2016), não há no horizonte qualquer fator externo que possa impulsionar a economia e levar à recuperação das receitas públicas, de modo a salvar as contas públicas brasileiras pelo lado da receita, como ocorreu nas fases 1 e 3 acima descritas. Pelo contrário, a economia internacional entrou em um período de baixo crescimento. A deflação ou baixa inflação observada nas principais economias do mundo é sinal da fragilidade da atividade econômica. A China enfrenta forte desaceleração de sua economia, tendo



dificuldade para reformar seu modelo econômico e manter o ritmo de expansão. Os poucos países que ainda crescem em ritmo acelerado, como a Índia, estão longe de representar uma locomotiva capaz de puxar a economia mundial e, em especial, a demanda por commodities.

No plano interno, as grandes distorções geradas pelos erros de política econômica no início deste século, somadas à incerteza criada pelo desequilíbrio fiscal, tornam improvável a retomada do crescimento. Não podendo ser resgatadas pelo crescimento econômico e aumento das receitas, as contas públicas brasileiras precisam ser equilibradas pelo lado da despesa.

Nesse cenário, chega-se ao dia do juízo fiscal, conforme denominado por Raul Velloso e Marcos Mendes (2016). Ou o Estado brasileiro passa por reformas estruturais profundas, ou o cenário vindouro será de alta inflação acompanhada de estagnação econômica. Destarte, se mostra urgente conter a expansão da dívida pública, e isso se faz não só pela geração de superávits primários, mas também por mudança na taxa de crescimento das despesas públicas, que criaria condições para reduzir a taxa de juros de equilíbrio da economia.

# 4. As reformas estruturais para superação da crise fiscal.

A simples análises das tendências das receitas e despesas públicas no Brasil, como proporção do PIB, mostram trajetórias insustentáveis tanto da carga tributária como da dívida pública. O grau de vinculações de despesas como proporção da receita e de indexações em gastos – por exemplo, os salários de servidores públicos e benefícios previdenciários –, agrava mais ainda a rigidez da execução orçamentária, principalmente nas fases de desaceleração da *economia*, e torna a política fiscal ineficiente.



Uma boa governança fiscal é condição necessária para que o setor público cumpra seus papéis tanto de garantir ambiente favorável aos investimentos, e, por consequência, ao crescimento da economia, como de oferecer políticas públicas de boa qualidade visando atender com competência aos cidadãos.

No caso brasileiro, o crescimento da dívida pública e dos gastos com pessoal ativo e inativo, a ineficiência da gestão fiscal e os riscos iminentes sobre a inflação e o crescimento da economia exigem do Governo brasileiro, especialmente no âmbito federal, mudanças profundas e estruturais, exigindo, para tanto, a formação de uma agenda de reformas.

A seguir, apresenta-se, de forma resumida, um rol das reformas necessárias, dividindo-as em dois objetivos: (a) equilíbrio fiscal estrutural e (b) produtividade e crescimento.

Dentre as reformas para alavancar o equilíbrio fiscal está, talvez a principal delas, a reforma da Previdência Social, atualmente objeto de discussão política no cenário nacional a partir da apresentação da proposta pelo atual presidente Jair Bolsonaro. O principal objetivo dessa reforma é o de reverter o atual déficit atuarial, tanto para o setor público como para o privado, diminuindo a diferença entre os regimes e acabando com privilégios ainda existentes.

Outra mudança essencial deve recair sobre as políticas sociais, a fim de focar nos grupos mais necessitados ao mesmo tempo em que se deve estipular que os benefícios não contributivos (assistenciais) nunca sejam iguais ou maiores que os benefícios contributivos (previdenciários) para não desestimular a contribuição para a previdência. Ademais, é preciso dar aos *beneficiários* a segurança de que poderão voltar a contar com o benefício assistencial no caso de, tendo obtido um



emprego e perderem o benefício, vierem a ficar novamente desempregados. Isso evita que as pessoas saiam do mercado de trabalho e se tornem permanentemente dependentes do benefício assistencial.

A reforma nas regras de gestão de pessoal é ainda de suma importância para os governos estaduais e municiais e tem por objetivo: a) criar limites mais rígidos para a despesa de pessoal; b) dar maior flexibilidade legal para que se possa, na prática, reduzir a despesa de pessoal em momentos de dificuldade fiscal; c) ampliar a transparência; d) coibir a prática de se aumentar a despesa de pessoal repassandose o ônus para o próximo governante; e) reequilibrar o poder de barganha entre servidores, administração pública e usuários de serviços públicos, atualmente desequilibrado em favor dos primeiros.

Deve-se ainda reformar as regras financeiras e orçamentárias com o objetivo de tornar o orçamento realista (acabando com a frase feita de que, no Brasil, orçamento público é uma "peça de ficção"), melhorar a alocação dos recursos públicos, reduzir a rigidez do gasto, e reverter o caráter procíclico da despesa pública (cresce *quando* as coisas vão bem e precisam ser cortadas na crise, justamente quando a ação do Estado é mais necessária).

Não menos importante, deve-se promover reformas na governança de instituições públicas e no tamanho do Estado, a fim de desestimular práticas corrupção, ou de aumento da máquina estatal apenas com finalidade eleitoreiras, indicações partidárias sem fundamento técnico, além da utilização de instituições públicas, em especial bancos, para induzir decisões privadas. Por consequência, deve-se desestimular cada vez mais a interferência estatal em assuntos de mercado que não traga prejuízo macroeconômico a segurança nacional.



As reformas visando ganhos de produtividade e crescimento econômico são essências a retomada do desenvolvimento, que, aliado ao necessário ajuste fiscal e o controle da dívida pública, possibilitarão remover os fatores que hoje emperram a capacidade de produzir e negociar com eficiência e segurança. Destacando-se, nesse contexto: a) a reforma tributária, b) a modernização das relações do trabalho, c) a abertura da economia ao investimento e concorrência externa.

## 5. Considerações finais.

A retomada do crescimento econômico do país passa pela necessidade de contenção do endividamento público vivenciada nos últimos anos. A solução para crise fiscal depende das reformas estruturais que possam atrair investimentos internacionais a partir da criação de um ambiente interno seguro, eficiente e transparente (compliance). A diminuição da intervenção do Estado na economia e a desburocratização de setores estratégicos ao desenvolvimento do país, com elevação da concorrência, são medidas que deverão ser adotas já no curto prazo. Ocorre que as reformas exigem sacrifícios, com redução de gastos de custeio, que, certamente, prejudicarão alguns grupos de interesse.

Não obstante, o cenário político atual se mostra favorável para essas reformas. A partir da assunção de um novo Governo autoproclamado liberal, que, desde a campanha eleitoral, tem defendido uma menor participação do Estado na economia e a execução de reformas, destacadamente a Reforma da Previdência, poderá adotar medidas pró-mercado, se valendo do ainda presente apoio popular advindo das urnas. Porém, essa *pretensão* liberal poderá esbarrar em um Congresso Nacional ainda amarrado aos velhos métodos da política do *toma lá, da cá*.



Superar os problemas do sistema político do presidencialismo de coalizão, marcado pela pulverização de partidos políticos e de congressistas desapegados a ideologia partidária, com elevado grau de infidelidade política, será um imenso desafio para o novo Governo, que em discurso de campanha, prometeu se afastar desse modelo tradicional. Assim, exsurge o questionamento se o novo Governo terá suporte político necessário para implementar essas medidas, o que certamente trará, no longo prazo, imenso desgaste *popular*, seja pelo lado das reformas, seja pelo lado das negociações políticas com o congresso.

#### Referências

DE ALMEIDA, Paulo Roberto. Relações internacionais e política externa do Brasil: a diplomacia brasileira no contexto da globalização. Rio de Janeiro: LTC, 2012.

CARNEIRO, Dionisio Dias; WU, Thomas. *Política macroeconômica*: a experiência brasileira contemporânea. Rio de Janeiro: LTC, 2011.

MATIAS-PEREIRA, José. *Curso de economia política*: foco na política macroeconômica e nas estruturas de governança. São Paulo: Atlas, 2015.

\_\_\_\_\_. *Finanças públicas:* foco na prática fiscal, um planejamento e orçamento público. São Paulo: Atlas, 2012a.

PAIVA, Paulo. *Governança Fiscal.* In: Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional. Gilmar Mendes e Paula Paiva (orgs.). São Paulo: Saraiva, 2017.

VELLOSO, Raul; MENDES, Marcos. O Dia do Juízo Fiscal. In: O dia do Juízo Fiscal. Rau Velloso (et al.). Rio de Janeiro: Fórum Nacional, 2016.