

Os efeitos da política fiscal sobre o crescimento econômico: Uma análise baseada no capítulo 2 do livro “Contas Públicas no Brasil – A política fiscal no Brasil e a relação com o crescimento econômico”

Guilherme Antônio Corrêa Cunha¹

INTRODUÇÃO

A política fiscal hoje representa uma das maiores prioridades do governo brasileiro, sendo um grande desafio: conseguir cumprir sua função estabilizadora para a economia (VASCONCELLOS ET. AL., 2016). Outro aspecto de extrema importância, em relação à política fiscal, é verificar seus efeitos sobre as trajetórias do produto real, do nível geral de preços, do consumo e do investimento, do nível de emprego, da taxa de juros e do balanço de pagamentos (SIMONSEN e CYSNE, 2009). Não bastassem os efeitos catastróficos desta pandemia, fato que tornou a situação fiscal do Brasil bem mais complexa, é fundamental cumprir de forma rígida as regras da responsabilidade fiscal, para que o país consiga superar seus traumas financeiros (SALTO e MANSUETO, 2106).

De forma geral, segundo a visão clássica, a política fiscal equilibra a relação entre preços e salários em função do produto, para se chegar o mais próximo possível do pleno emprego. Com isso, a política fiscal assume um relevante papel para o Estado porque regula as principais forças econômicas. Vê-se nesse ponto, um significado bastante importante para essa política, mas não tão grande quanto para as economias que estão atravessando períodos de recessão ou depressão. Já para Felipe Salto, em ampla perspectiva, a política fiscal trata do conjunto de medidas, utilizadas pelo governo, para regular a relação entre a receita (arrecadação) e a despesa pública.

Desta forma, considerando a amplitude do tema estudado, esta pesquisa terá por foco verificar a relação entre a política fiscal e o ciclo econômico, principalmente no que tange a sua eficiência em produzir efeitos contracíclicos. Pretende-se buscar na literatura evidências empíricas obtidas junto a países da América Latina e Brasil, para fortalecer as conclusões apontadas pelo autor do livro, objeto do estudo.

De acordo com as projeções da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (DIMAC)/IPEA, em poucos meses saímos de uma perspectiva de crescimento para um contexto de retração econômica. Para Lameiras (2020), existe uma sinalização de um melhor desempenho para a economia brasileira, no entanto o baixo dinamismo do mercado de trabalho brasileiro é um ponto de preocupação, além obviamente do controle das contas públicas, principalmente em função do teto de gastos.

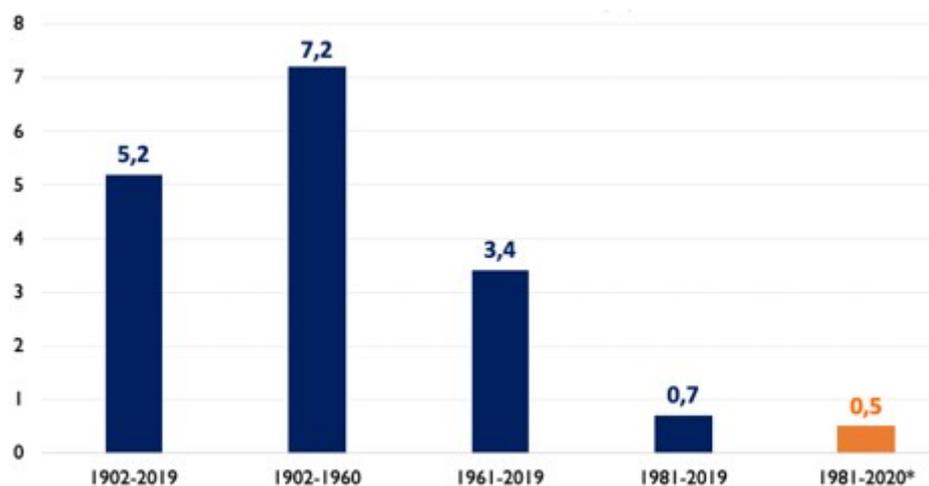
O período de 2011 a 2020, em termos de crescimento econômico, será considerado como a pior década dos últimos 120 anos, considerando a projeção do Boletim Focus de uma queda aproximada de -5,0% (BALASSIANO ET. AL., 2020).

¹ É formado em Direito pela UNIPE - Centro Universitário de João Pessoa. Especialista em Gestão do Desenvolvimento Territorial com ênfase em Política Habitacional pela UFBA - Universidade Federal da Bahia. Atualmente, é Superintendente de Operações do Banco de Desenvolvimento de SP.

São inúmeros os problemas e os desdobramentos econômicos e sociais causados pela pandemia, que sinceramente é difícil de avaliar suas consequências futuras para a economia. Um fato que aparentemente desponta como mais grave, além do baixo investimento e da situação fiscal do Brasil, é a difícil situação do mercado de trabalho brasileiro, que já vinha sofrendo a mais de 05 anos.

A pior consequência deste período de fraqueza da atividade econômica e dos investimentos no Brasil é o alto desemprego e a crítica situação do mercado de trabalho, com dezenas de milhões de brasileiros numa situação mais vulnerável do mercado de trabalho, considerando-se desempregados, desalentados, subocupados e informais. Esta situação já era anterior à crise do coronavírus, e se agravou com a recessão deste ano (BALASSIANO ET. AL., 2020, p. 2)

Figura 1- Taxas médias Reais de Crescimento dos Investimentos



FONTE: Estatísticas do século XX / IBGE; CNT / IBGE; BCB

Disponível em:

<https://blogdoibre.fgv.br/posts/mais-uma-decada-perdida-de-investimentos>

* 2020 = projeção BCB (-6,6%)

Portanto, estamos diante de um cenário que, na melhor das hipóteses, levará bastante tempo para a economia brasileira se recuperar. Percebe-se que o governo brasileiro está em uma grande encruzilhada, por um lado precisa estimular a retomada do crescimento econômico, por outro lado, sua situação fiscal não permite realizar investimentos públicos, para aumentar o nível de atividade econômica.

Desta sorte, deve-se avaliar de forma extremamente assertiva os efeitos do multiplicador fiscal, para que seja realizado os gastos públicos que tragam o maior impacto possível para a economia brasileira. Além de que, obviamente, exigirá do governo um esforço não menos importante de promover as reformas constitucionais, para reduzir o gasto público.

A IMPORTÂNCIA DO MULTIPLICADOR FISCAL

O lançamento do *American Recovery and Reinvestment Plan*, em 2009, nos EUA, marcou um divisor de águas para a discussão da importância das políticas fiscais, quando implementadas com o objetivo de retomar o crescimento econômico de países em crise. Este programa trata do plano de ação fiscal do governo americano, utilizando multiplicadores fiscais como alavanca de crescimento (PIRES, 2020).

Felipe Salto e Josué Pellegrini (2020, p. 62) definem multiplicador fiscal da seguinte forma:

O multiplicador fiscal é a medida geralmente utilizada para quantificar o impacto da política fiscal discricionária na atividade econômica em um determinado horizonte de tempo. Esse multiplicador pode ser expresso pela razão entre a variação no produto da economia em resposta à mudança exógena no déficit fiscal. Quando o nível de gastos do governo varia (ΔG), o nível de renda real (Δy) se modifica ($\Delta y = k \Delta G$) de forma proporcional ao tamanho do impulso dado pelo multiplicador (k). Se k for igual a 1, para cada R \$ 1 a mais (ou a menos) no gasto público, o PIB aumenta (diminui) R \$ 1, por exemplo.

Para Salto e Pellegrini, o impacto da política fiscal sobre o PIB depende de variáveis, tais como o modelo teórico e as características da economia. Por exemplo, o impacto do multiplicador fiscal sobre a demanda agregada não é tão grande quando a propensão a consumir é baixa e a poupança é alta; ou ainda quando a política monetária acomoda a expansão fiscal com a elevação da taxa de juros, dentre outras situações.

É preciso, porém, ir mais além, existe outras variáveis que exercem uma influência sobre o efeito multiplicador, tanto potencializando quanto deprimindo os impactos da política fiscal sobre a atividade econômica (SANCHES, 2020). A autora também destaca que, a partir de estudos econométricos, os efeitos dos multiplicadores fiscais alteram, dependendo do momento econômico em que está sendo utilizado, ou seja, na recessão seus efeitos são bem maiores que na expansão. Outros estudos também apontam que os efeitos provocados pelo multiplicador fiscal, quando aplicados em investimentos públicos, é bem mais eficiente para elevar o PIB.

EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS SOBRE O MULTIPLICADOR FISCAL

Séries estatísticas fiscais são fundamentais para validação dos multiplicadores fiscais, ressalta Alves (2020), não sendo fácil avaliar os impactos de choques exógenos no componente cíclico da produção e na fragilidade das finanças públicas (MOURA, TIRYAKI e TEIXEIRA, 2020). Salto e Pellegrini (2020) chamam a atenção para a importância em identificar os choques exógenos da política fiscal que exerceu um impacto direto sobre o PIB.

Segundo o Banco Mundial, conforme demonstram Salto e Pellegrini, a partir de um estudo realizado em 34 países, o multiplicador fiscal depende da posição fiscal do governo. Recentemente, o Banco Mundial emitiu um posicionamento em que alertava para o problema da rigidez do orçamento no Brasil e que o ideal seria definir uma meta ajustada ao resultado primário ajustada aos ciclos econômicos. Neste relatório, o Banco Mundial chama a atenção para o fato que mais de 90% dos gastos do orçamento

brasileiro são predeterminados pela legislação, com gastos direcionados para despesas como saúde, educação e previdência.

Os autores encontraram na literatura empírica números que sugerem que o multiplicador fiscal na América Latina (0,3) é menor do que os obtidos em economias de países desenvolvidos (0,9). Em estudos empíricos realizados no Brasil, observou-se que o multiplicador fiscal, quando aplicado a investimentos públicos é maior que aqueles direcionados a outros componentes da despesa pública.

Não menos importante que as considerações acima, entretanto, tem-se que os gastos públicos, de forma direta ou indireta, provocam um resultado positivo na atividade econômica de qualquer país, não importando o grau de desenvolvimento de sua economia, em maior ou menor grau. Por oportuno, a partir de evidências empíricas, acima apontadas, também se chegou à conclusão de que os multiplicadores fiscais exercem um efeito maior em países que atravessam situações de recessão. Diante dessas constatações, não podemos esquecer de considerar, geralmente, as crises econômicas são provocadas por desequilíbrio fiscal, fato que no mínimo limita a capacidade de investimento do governo.

As saídas para este impasse são apresentadas pelos autores através da conjugação de duas variáveis: aumento da receita, geralmente, através da elevação de impostos e redução das despesas, através de corte de gastos com a máquina pública. De uma forma ou de outra, o cuidado que precisa se ter é evitar que o remédio termine levando a óbito o doente, isto é, que as medidas de ajuste fiscal não agravem a recessão.

Possivelmente, as respostas para promover a retomada do crescimento econômico estará nas causas que levaram à necessidade de implementar medidas de ajuste fiscal. Desta forma, inevitavelmente, encontrar-se-á a solução na ineficiência do Estado em realizar os gastos públicos que estimule o desenvolvimento da economia e promova a justiça social, através da distribuição de renda, ou seja, o caminho para se chegar nas respostas passará obrigatoriamente por reformas constitucionais estruturantes.

Por mais que se tenha reduzido o tamanho da máquina pública, para que o ajuste fiscal atinja os efeitos desejados, será preciso aumentar a base tributária, tomando o cuidado em não desestimular os investimentos privados. Para Porsse (2020), as externalidades fiscais exercem um papel crucial para a recuperação econômica de um país, isto porque somente quando os ganhos de bem-estar do consumo privado precisam superar as perdas decorrentes da redução dos serviços e bens públicos ofertados.

Os estudos empíricos realizados no livro base deste trabalho, através da pesquisa Végh, chegou à conclusão de que os ajustes fiscais realizados nos países da América Latina, 18 países no período de 1988 a 2017, os investimentos causam um impacto maior que a redução dos gastos públicos, desde que a economia esteja em equilíbrio macroeconômico. Os autores trazem o exemplo do Brasil, para ratificar a referida conclusão, quando cita o pagamento de aposentadoria e pensões, bem como da folha salarial do funcionalismo como as rubricas mais representativas do gasto da união.

O referido estudo concluiu que o multiplicador fiscal, relativo aos gastos primários dos países da América Latina é inferior a 1, enquanto o multiplicador dos investimentos públicos chegou a quase 2. A análise em questão também apontou uma importante constatação, em relação ao multiplicador relacionado as transferências sociais, cujo

resultado ficou em 3,5. Além de combater as desigualdades sociais, este multiplicador provou sua importância também do ponto de vista econômico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Fica evidente, diante de todas as informações encontradas na literatura, bem como dos resultados empíricos, relativos à pesquisa em foco, tanto para países desenvolvidos quanto para países em desenvolvimento, que os multiplicadores fiscais relacionados com os investimentos públicos e transferências sociais exercem o maior efeito sobre a atividade econômica, no sentido de se promover a retomada do crescimento da economia.

Com absoluta convicção concordamos o os autores, principalmente quando colocam a importância de se colocar a geração de resultados primários positivos como uma das medidas mais relevantes para se promover medidas pró-cíclico. Em momentos como este que enfrentamos, juntamente com os demais países do mundo, uma crise sanitária que exigiu a elevação dos gastos públicos, além das reformas constitucionais, será preciso demonstrar para os investidores a capacidade de gerar resultados primários positivos e com isso financiar a dívida pública, evitando a especulação do capital predatório.

REFERÊNCIAS

ALVES ET. AL., R. S. Multiplicadores Fiscais dependentes do ciclo econômico: O que é possível dizer para o Brasil. Estudos Econômicos, 2020. ISSN 67908. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-41614941rfs>. Acesso em: 04 nov. 2020.

BALASSIANO ET. AL., M. Mais uma década perdida de investimentos. Blog do IBRE, 2020. ISSN 33210. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/mais-uma-decada-perdida-de-investimentos>. Acesso em: 03 nov. 2020.

LAMEIRAS, M. A. P. Carta de Conjuntura. IPEA, 2020. ISSN 51210. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2020/10/inflacao-19/>. Acesso em: 5 nov. 2020.

MOURA, B. A.; TIRYAKI, G. F.; TEIXEIRA, D. N. Fragilidade fiscal e os ciclos econômicos no Brasil pós-Plano Real: evidências de um modelo de fator dinâmico associado à análise VAR. Nova Economia, 2020. ISSN 98678. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-6351/5056>. Acesso em: 07 nov. 2020.

PIRES, M. C. D. C. Política Fiscal e ciclos econômicos no Brasil. Economia Aplicada, 2020. ISSN 33310. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-8050/ea350>. Acesso em: 02 nov. 2020.

PORSSE, A. A. Competição tributária regional, externalidades fiscais e federalismo no Brasil: uma abordagem de equilíbrio geral computável. LUME Repositório Digital UFRGS, 2020. ISSN 76899. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/6696>. Acesso em: 04 nov. 2020.

SALTO, F. S.; PELLEGRINI, J. A. Contas Públicas no Brasil. ed.1. ed. São Paulo: Saraiva, v. v.1, 2020.

SALTO, F.; MANSUETO, A. FINANÇAS PÚBLICAS Da contabilidade Criativa ao resgate da credibilidade. ed.1. ed. Rio de Janeiro - São Paulo: Record, v. v.1, 2106.

SANCHES, M. S. Política Fiscal e dinâmica do produto: uma análise baseada em multiplicadores fiscais no Brasil. Tese de Doutorado, 2020. ISSN 56745. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12138/tde-20082020111800/publico/CorrigidaMarina.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2020.

SIMONSEN, H.; CYSNE, R. P. MACROECONOMIA. ed 4. ed. São Paulo: Atlas, v. v.1, 2009.

VASCONCELLOS ET. AL., R. F. D. DIREITO TRIBUTÁRIO Política Fiscal. ed.2. ed. São Paulo: Saraiva, v. v.1, 2016.