

Crescimento e Política Fiscal: Lições da Itália e da Irlanda

Rubens Penha Cysne
18.12.2006

I) Lições da Itália

Consta no documento de governo "Recuperação do Crescimento e Equidade", redigido em 2006, aproximadamente o seguinte teor: (i) um maior crescimento é fundamental para gerar os recursos necessários para reduzir o déficit público e melhorar o nível de bem estar, em particular combatendo a pobreza e reduzindo as tensões sociais; (ii) é essencial reduzir o déficit público para indivíduos e empresas, de forma a reduzir a incerteza e estimular a produção e a produtividade, bem como para impedir que a geração atual taxe as gerações futuras através do aumento da dívida pública e; (iii) maior igualdade é essencial para lidar com novas formas de marginalização social.

Enganou-se quem pensou tratar-se de um documento relativo ao Brasil. Tratam-se de idéias que constam de texto do Ministério da Economia e Finanças da Itália¹, estabelecendo estratégias de governo para o período 2007-2010.

As semelhanças com o Brasil não param por aí. De 1995 e 2005, o PIB per capita italiano tem crescido a uma média inferior a 1,4% ao ano, número ligeiramente inferior ao brasileiro. Entre os motivos usualmente apontados para este baixo crescimento citam-se em geral insuficiência de competição em alguns setores, excessiva burocracia, falhas no sistema de regulação, baixos investimentos em pesquisa e desenvolvimento e relativa escassez de capital humano.

Afinal, o que deu de errado na Itália, cujo crescimento e desempenho fiscal tem se mostrado bem abaixo da média dos países da Comunidade Européia? São várias as possíveis explicações para o baixo crescimento dos últimos dez anos. Algumas delas, de origem bem mais remota, bem como outras, mais atuais, guardam alguma semelhança com o Brasil dos últimos vinte anos: i) gastos públicos excessivos e de elevada relação custo/benefício (tendo passado, na Itália, de menos de 30% do PIB em 1960 para mais de 55% em 1993); ii) despesas elevadas com a Previdência pública e privada; iii) problemas de infra-estrutura resultantes de baixos investimentos do setor público e, iv) regulação econômica e Justiça geradoras de incertezas.

Entre o início dos anos 70 e meados dos anos 90, a Itália apresentou elevados déficits nas contas do governo, levando à um aumento da dívida pública de 40% do PIB (no início dos anos 70) a 124% do PIB (em 1994). Caso não fossem feitas alterações na legislação, estimava-se no início dos anos 90 que apenas os gastos com Previdência alcançariam 25% do PIB em 2030, um passivo previdenciário de longo prazo calculado como superior a 400% do PIB.

¹ Agradeço a José Ronaldo de Castro Souza Júnior pela cessão de textos e dados relativos à economia italiana.

A partir de meados dos anos 80, a estabilização da dívida passou a ser uma das principais preocupações em termos da condução de política econômica. As estabilizações fiscais tentadas ao longo dos anos 80, entretanto, concentraram-se fundamentalmente nas elevações de impostos, que passaram de 35% do PIB em 1980 a 45% do PIB em 1993. A despeito disto, o déficit nominal elevou-se no período.

Em 1993 houve uma primeira reforma da Previdência (Plano Amato), com desindexação dos benefícios aos salários e a elevação do número de anos exigido para elegibilidade à concessão de benefícios. A reforma incluía também uma gradual mudança de cálculo de novos benefícios, atrelando-os paulatinamente aos valores da contribuição, uma transição prevista para durar até 2030.

Outras reformas da Previdência se seguiram, respectivamente, em 1995 (Plano Dini), 1997 (Plano Prodi) e 2004 (cujos efeitos benéficos se esperam para 2009). As consecutivas reformas da Previdência não implicaram em maior crescimento econômico, ainda que tenham tido o mérito de tirar o país da trajetória explosiva dos gastos previdenciários, prevista em 1993. Neste sentido, a seqüência de reformas da Itália foi menos tímida na solução do problema do que aquela observada no Brasil.

O ajuste fiscal inicial em 1993 logrou reduzir as despesas primárias de 44% para 42% do PIB, onde se mantiveram aproximadamente até o ano 2000. A partir desta data, entretanto, as despesas, excetuando-se juros, voltaram a aumentar, situando-se atualmente em torno de 44,1% do PIB. A receita total de impostos tem se mantido no elevado patamar de 44% a 46% do PIB desde 1995.

O déficit nominal efetivamente passou de 7,4% do PIB em 1995 para 0,9% do PIB em 2000. Neste período houve também redução da inflação, do pagamento de juros pelo governo e do risco externo. Mas o superávit primário reduziu-se e o déficit nominal voltou a recrudescer de lá para cá, tendo atingido 4,2% do PIB em 2005, cifra em franco desalinho e desacordo com a Comunidade Européia.

Na ausência da devida redução dos gastos de custeio, e com parte substancial dos ajustes visando à redução do déficit recaindo sobre os investimentos públicos, a taxa de investimentos, superior a 24,5% do PIB no início dos anos 80, hoje em dia não supera os 21% do PIB.

O longo período com investimentos em capital físico e capital humano baixo (relativamente à Comunidade Européia), decorrente dos altos impostos e da instabilidade das regras do jogo, prejudicou o crescimento de longo prazo do país. Há problema graves de falta de infra-estrutura afetando vários setores e regiões.

Parte da incerteza que prejudicou os investimentos decorreu das seguidas ações emergenciais e incrementais na Previdência. Na questão federativa, ao invés de fortalecerem-se as regras orçamentárias, privilegiaram-se os contingenciamentos de verbas para os governos locais, tornando o sistema orçamentário relativamente ineficiente.

Apesar da melhoria das contas públicas de 1994 a 2000, continua havendo necessidade premente de cortar gastos, o que é dificultado pelo envelhecimento da população.

Observadas as diferenças contextuais, quais lições estes fatos poderiam, grosso modo, sugerir para o Brasil atual?

Primeiro, que reformas da Previdência, principalmente quando tímidas e (por isto) repetidas, podem ser necessárias para mudar uma trajetória explosiva das contas públicas de custeio, mas por si só não garantem o crescimento. O mesmo se aplica à obtenção de superávits primários baseados fundamentalmente em aumentos da arrecadação, como se observou na Itália entre 1983 e 1993.

Segundo, que um sistema regulatório crível e estável, que conte com uma Justiça ágil, podem fazer uma crucial diferença para o crescimento. Tratam-se, estas, de atribuições do governo que não podem ser substituídas (como no caso dos investimentos) pela atuação do setor privado.

Terceiro, que reduções de déficits baseadas apenas em elevações de impostos e redução duradoura dos investimentos públicos podem constituir-se em obstáculo ao crescimento ainda muitos anos depois de efetuadas.

Um quarto ponto diz respeito à opção política. A Itália dos anos 70, a exemplo de outras economias européias, fez uma opção por um maior envolvimento do Estado no encaminhamento de problemas relacionados ao chamado “bem-estar social”. Tal opção caracteriza-se por uma grande expansão de programas sociais e de transferências à população. Esta é uma opção política da sociedade que não cabe discutir tecnicamente. Mas, como mostra também o exemplo de várias outras economias européias que seguiram este rumo, pode ter algum custo em termos de crescimento.

Um último ponto diz respeito às vinculações de receitas. Na Itália, as vinculações aplicáveis à área de saúde contam com um mecanismo interessante no caso das transferências do governo central para os governos locais: sempre que as metas de gestão estabelecidas pelo governo federal são atingidas, os recursos restantes, em havendo, podem ser alocados em outras rubricas orçamentárias. Além de reduzir o grau de rigidez orçamentária, a idéia tem o mérito de incentivar o administrador local a ser mais eficiente e econômico nos gastos, evitando desperdícios. Talvez uma boa sugestão para o Brasil.

II) Lições da Irlanda

A trajetória da Irlanda desde o início dos anos 80 é digna de nota. Nesta época, uma trajetória econômica marcadamente inferior àquela das demais economias européias colocava o país como um provedor de emigrantes para o resto do mundo. Passados 26 anos, ocorre exatamente o contrário. O país cresce muito mais do que os seus parceiros, e passou a ser um concorrido contratador de mão de obra estrangeira, brasileiros inclusos.

O cerne do problema nos anos 80 era comum à Itália e a outras economias européias: a opção anterior por um estado de bem estar social com elevados custos para os

contribuintes, onde os incentivos para investimentos e tomada de risco eram escassos. O descontrole fiscal levou a uma inflação em torno de 15%, bastante elevada para os padrões europeus. Houve pequena tentativa de ajuste em 1983, mas esta não logrou êxito por concentrar-se fundamentalmente na elevação de receitas, ao invés da queda de gastos correntes. A dívida pública chegou a 104% do PIB em 1984, níveis italianos.

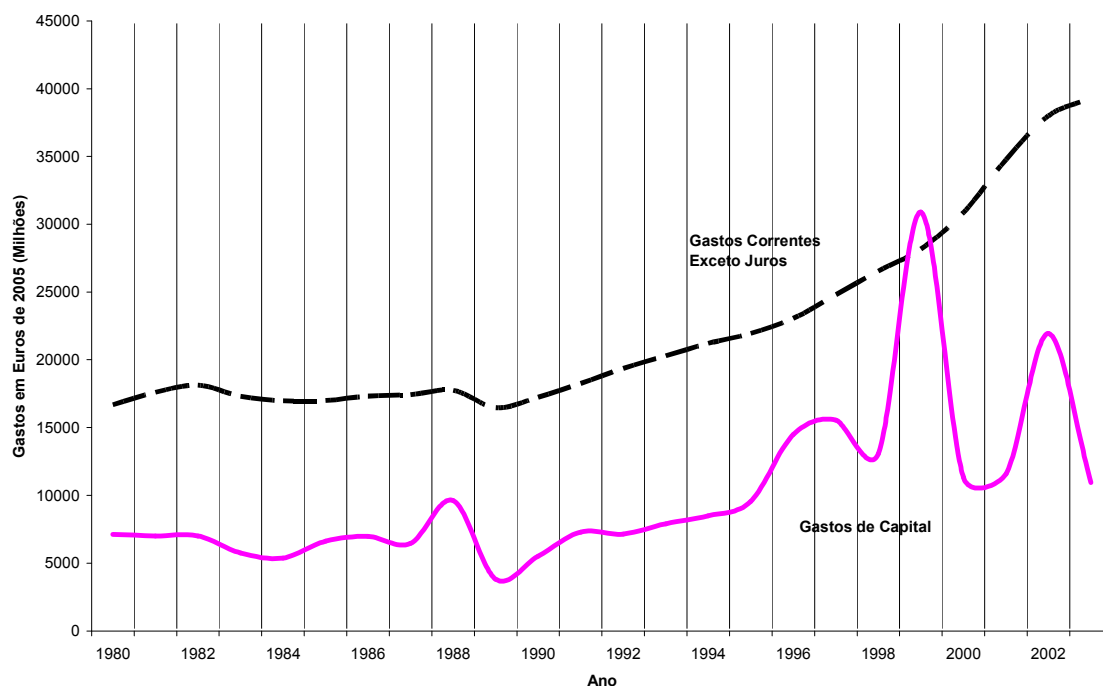
O ajuste para valer iniciou-se em 1987, sob o batismo de “Programa de Recuperação Nacional”. Havia dois pontos a serem corrigidos: o déficit nominal, em torno de 5% do PIB; e a elevada taxa, em torno de 45% do PIB. O controle do déficit traduzia a preocupação com o equilíbrio macroeconômico de longo prazo. Por outro lado, a redução da carga total de impostos mostrava também preocupação com o contribuinte, uma necessária deferência ao investidor, já que o país desejava crescer mais através de investimentos privados.

As despesas totais como percentagem do PIB declinaram significativa e quase monotonicamente desde 1988, tendo passado de 48% a algo, atualmente, em torno de 35% do PIB. No mesmo período, as receitas totais passaram de aproximadamente 44% a 36-37% do PIB.

Um ponto importante a se destacar, quando se considera a hipótese de um ajuste fiscal, como atualmente ocorre no Brasil, é se além de redução das despesas públicas em relação ao PIB, teria havido também queda real das despesas durante o período de ajuste. Neste sentido, a Figura 1 abaixo é bastante ilustrativa.

Figura 1

Irlanda: Gastos Correntes (Exceto Juros) e Gastos de Capital em Euros de 2005 (Milhões)



Fonte de Dados: OECD², Elaboração Própria

A linha tracejada mostra a evolução, em milhões de Euros de 2005, das despesas correntes do governo Irlandês, excetuando-se juros. A linha não tracejada, a evolução das despesas de capital. As despesas correntes, excetuando-se juros, caíram como fração do PIB devido ao aumento do denominador e não, como mostra a Figura 1, devido a uma redução em valores reais.

Como de costume em economia dando início a um processo de controle das despesas públicas, a rubrica a ser afetada mais radicalmente, no curto prazo, é a despesa de investimentos. Observa-se uma queda real da mesma entre 1987 e 1989, anos iniciais do ajuste. O processo, entretanto, deve durar pouco, sob pena de ameaçar a infra-estrutura produtiva. Isto foi exatamente o que se observou na Irlanda: as despesas de capital de origem no setor público retrocederam apenas neste período inicial, tendo se elevado a partir de então (embora de forma não monotônica, devido à instabilidade provocada pela crise de 1998).

Para o Brasil, o caso da Irlanda encerra pelo menos três importantes lições.

Primeiro, um ajuste fiscal pode ser fortemente expansionista alguns anos depois de efetuado. Na Irlanda, as taxas de crescimento elevaram-se fortemente a partir de 1993,

² Agradeço a Rogério Sobreira a cessão da planilha original de dados relativos à Irlanda.

cinco anos após o ajuste, tendo se situado acima de 8% ao ano entre 1994 e 2000 (contra os 3% médios dos anos 87-93).

Segundo, ajustes fiscais bem sucedidos podem ser feitos sem corte real inicial de despesas correntes, ainda que posteriormente venha a se observar, de forma contínua, queda das mesmas em relação ao PIB. Manter a despesa real constante em moeda pode ser um bom ponto de partida (ainda que uma queda inicial possa propiciar uma velocidade muito maior de ajuste), contanto que não haja a impressão que os gastos serão novamente majorados logo à frente (como ocorre no caso de contingenciamentos de investimentos indispensáveis).

Terceiro, além do déficit nominal, é importante fixarem-se metas plurianuais de despesas, e não apenas metas de despesas tomadas em relação ao PIB.

Fomentando-se devidamente o ambiente de negócios, o que pressupõe bem gerenciadas e providas as tarefas clássicas do setor público (segurança, saúde, saneamento, justiça, regulação e equitatividade de oportunidades), o PIB tende a crescer naturalmente pela inovação tecnológica e pela iniciativa privada, fazendo a sua devida parte na redução da fração despesas correntes / PIB.

Penha Cysne (<http://www2.fgv.br/professor/rubens/>) é Professor da Escola de Pós-Graduação em Economia (EPGE) da FGV.