

Elevar as taxas de crescimento de uma economia a níveis "robustos" requer muito mais do que ajustar as contas públicas. Uma situação fiscal saudável costuma ser condição necessária, mas não suficiente para o desenvolvimento sustentado. Ajustes fiscais bem sucedidos costumam basear-se em corte de gastos, não em aumento de receitas, e além da preocupação com o déficit nominal, há também um foco nas despesas controláveis pelo governo. Nos exemplos internacionais de maior êxito, metas de gastos públicos são geralmente fixadas em moeda corrente, observada a inflação esperada, reduzindo-se desta forma como fração do PIB quando este último se eleva.

Vários países passaram, em épocas distintas, por situações de baixo crescimento e gastos públicos em elevação, um ambiente que o Brasil tem vivido há mais de duas décadas. O estudo sobre tais países mostra que, na reversão deste quadro, tiveram maior êxito os que reconheceram o crescimento como um fruto de atitudes individuais dispersas e independentes a favor do investimento, da tomada de risco empresarial, da inovação tecnológica, da educação, da igualdade de oportunidades e do desejo de melhoria constante na qualidade dos produtos.

As afirmações são do economista Rubens Penha Cysne, da Escola de Pós-Graduação em Economia (EPGE) da FGV-RJ, coordenador de um amplo estudo sobre aspectos fiscais do crescimento econômico. "É preciso que milhões de pessoas acordem de manhã cedo tranquilas no presente e bastante positivas quanto ao futuro, daí decorrendo de forma natural o desejo de construir para o dia vindouro. Este sacrifício voluntário do hoje pelo amanhã é a noção mais básica do que se denomina investimento, é o verdadeiro motor do crescimento", sublinha.

Dividido em duas vertentes - a experiência internacional de países que passaram por ajustes importantes e o desenho de modelos econométricos, estes últimos com ênfase na questão fiscal e aplicados ao Brasil - e produzido por uma equipe de pesquisadores próprios e convidados pela FGV-RJ, o estudo tem servido, ao lado de outros, como subsídio para discussões internas no Tesouro Nacional sobre o modelo de ajuste fiscal que se almeja para o Brasil.

Em entrevista concedida ao jornalista André Palhano, da Agência Estado, Cysne garante que a idéia do estudo não é trazer à mesa sugestões para o debate atual sobre o Brasil, mas sim mostrar que a experiência internacional pode revelar ensinamentos importantes neste momento de intensa discussão sobre crescimento e sobre os gastos públicos.

"Crescer é uma coisa muito mais complicada e muito mais difícil do que simplesmente fazer uma reforma da Previdência e/ou reduzir a carga tributária como proporção do PIB para aumentar os investimentos privados", comenta o economista, com base na experiência histórica de vários países analisados no estudo, em particular, mais recentemente, México, Turquia, Rússia, Índia, Irlanda, Nova Zelândia e Itália.

"O que é necessário para crescer? A primeira coisa é o ambiente de negócios. Você não pode ter sensação de insegurança acentuada, seja jurídica ou física, não pode ter uma estrutura tributária geradora de distorções e muito complicada, não pode ter uma regulação fraca ou capturada pelo regulado, não pode ter passivos fiscais ou gargalos de infra-estrutura básica que gerem a preocupação, entre os empresários, de que lá na frente será necessário um aumento grande de tributação", ilustra.

Confira a seguir a íntegra da entrevista:

Agência Estado - O ex-secretário do Tesouro Nacional, Carlos Kawall, no final do ano passado invariavelmente citava, nas palestras e seminários de que participou, um estudo da FGV sobre a experiência dos ajustes fiscais em outros países. Em que consiste tal estudo?

Rubens Cysne - A FGV vem há algum tempo conduzindo estudos sobre outras economias com o intuito de buscar ensinamentos que nos possam ser úteis no nosso contexto histórico. Tal contexto não se caracteriza em função do governo "A" ou do governo "B", mas sim pelo baixo crescimento ao longo dos últimos 25 anos, por dificuldades que desejamos e precisamos vencer. Paralelamente, temos dado ênfase ao desenvolvimento de modelos econométricos que permitam responder da melhor forma possível, quantitativamente, a indagações colocadas pela sociedade brasileira. Tais pesquisas são contínuas, não tendo data de término prevista. Temos também o maior interesse e prazer em interagir com outros estudiosos da economia brasileira, sejam do setor privado ou do setor público.

A preocupação maior é a de mostrar o que alguns países fizeram ao longo de sua história quando passaram por momentos de dificuldade fiscal, o que fizeram para aumentar o nível de investimentos, para fixar suas metas fiscais, por exemplo, se fixaram déficits nominais, se fixaram o déficit primário ou o déficit calculado com juros reais (o que pouco se faz no mundo hoje em dia), se fixaram limites para a despesa corrente etc. Um próximo passo, no contexto deste exemplo, consistiria em avaliar se esse déficit, qualquer que fosse o tratamento dos juros, era calculado pelo regime de competência, de caixa, se era fixado por um ano, dois anos, cinco, se determinado por lei ou simplesmente adotado como diretriz, etc. É um material muito abrangente, que envolve diversas outras questões na área fiscal, bem como questões em várias outras áreas.

AE - E há a parte de econometria também...

Cysne - Sim. Na parte econométrica interessa-nos saber, dado os objetivos e as hipóteses que nos são fornecidos por outros órgãos técnicos estudiosos da economia brasileira, como é que as variáveis macroeconômicas reagiriam na implementação de políticas alternativas. Por exemplo: com um déficit nominal de $x\%$, juros de $y\%$, e despesas da Previdência de $z\%$ do PIB, como é que vão evoluir ao longo do tempo a taxa de inflação, as contas externas e a taxa de crescimento, etc? Existem modelos econométricos para responder a estas perguntas, evidentemente sujeitos às incertezas estatísticas usuais. Estamos, há bastante tempo, desenvolvendo e testando modelos que permitam respostas as mais precisas possíveis a objetivos e hipóteses de política econômica colocados pela sociedade em geral.

AE - O Estudo traz sugestões sobre o que deveria ser feito por aqui na área fiscal?

Cysne - Não. E esse é um ponto que quero ressaltar. Este não é um trabalho que visa a fazer sugestões para o Brasil, mas sim prover técnica econométrica e experiência institucional de outras economias para que, uma vez que a sociedade demande algum tipo de pergunta, a gente possa responder da melhor forma possível. Não é o nosso objetivo discutir ou dizer se tem que gastar na área social ou na formação de capital da parte do governo. Essa é uma decisão política. Tentamos ter fatos e modelos, não opiniões. É verdade que o Brasil, mais do que nunca, está preocupado agora com a questão fiscal. Interessa neste caso, para a FGV, observar a experiência internacional e conjugá-la à modelagem econométrica.

AE - Dos países analisados, qual mais se aproxima da realidade brasileira?

Cysne - Vários países foram estudados dentro de diferentes contextos históricos. Às vezes você tem, para um mesmo país, um contexto de queda do déficit e elevação do superávit primário e, na frente, exatamente o oposto. Portanto é difícil identificar um país que se assemelhe de maneira efetiva ao nosso, pois depende do momento histórico dele.

É sempre alvissareiro, entretanto, observar que ajustes fiscais e retomada do crescimento são possíveis, contanto que haja vontade política. Na Irlanda, por exemplo, as despesas totais do setor público passaram de algo em torno de 48% do PIB, em 1988, para algo da ordem de 35% do PIB, nos dias atuais. No mesmo período, as receitas totais passaram de aproximadamente 44% a 37% do PIB. O crescimento elevou-se sobremaneira neste período.

AE - Quais são os principais ensinamentos da experiência internacional?

Cysne - Do ponto de vista fiscal, é importante ter um olho no déficit, mas também atenção às despesas. Você observa que, nos grandes capítulos de correção fiscal no exterior, houve o monitoramento das despesas. Subjacente a este controle está o respeito ao contribuinte. No melhor dos casos reduz-se a despesa sempre que a relação custo/benefício da tributação é elevada. No segundo melhor, segura-se a despesa e espera-se o PIB crescer, com isto reduzindo-se a fração despesas públicas/ PIB.

AE - Ou seja, é preciso ter um olho na despesa.

Cysne - Exato. O nosso conjunto de regras orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual (LOA), a LDO, o PPA, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a própria Constituição, felizmente conservam um grande aprendizado do período de 1986 a 1994, ainda que o preço pago por tal aprendizado tenha sido demasiado elevado: oito anos de barafunda na legislação econômica. O que se aprendeu nesse período, ainda que com grande custo? Que o déficit público é importante. Aprendemos isso. Mas hoje temos de ir além, temos de ter um olho nas despesas e na geração de maiores investimentos públicos.

E também de espaço fiscal para o florescimento dos investimentos privados. Os países que tiveram ajustes importantes costumaram ter uma atenção no contribuinte, idéia que permeia o controle das despesas. Porque se você só olha o déficit, acaba havendo a tentação política de resolver o problema fundamentalmente pelo lado das receitas, o que não é bom. O contribuinte pode ficar penalizado em demasia, prejudicando a iniciativa individual.

AE - Ou ajusta-se reduzindo o investimento público ...

Cysne - Isto é algo que a gente não pode fazer mais (cortar investimentos do setor público), você está vendo os gargalos que estão aparecendo por aí na infra-estrutura. Estima-se no Brasil que tais investimentos situem-se entre 1% e 2% do PIB, dependendo do que se inclui na definição de setor público. Tanto na Turquia, por exemplo, país que se situa em situação próxima ao Brasil nas classificações das agência de rating, quanto na Irlanda, país que tem apresentado um crescimento bastante elevado para padrões europeus nos últimos cinco anos, os investimentos públicos situam-se acima de 4% do PIB.

Um segundo ensinamento importante é que a instituição orçamentária tem de ser fortalecida. Uma das experiências mais interessantes que a gente observa lá fora é a da garantia de manutenção de recursos para investimentos que ultrapassem o período de um ano ou as alternâncias de governos, para que não haja instabilidade nessa rubrica. Significa a certeza de que, aprovado o Orçamento, ao menos no que se refere aos investimentos, esses recursos serão efetivamente disponibilizados. Isto reduz a incerteza e eleva sobremaneira a eficiência decisória.

Repare que não estou colocando nenhum dos pontos abordados nesta entrevista como sugestões para o Brasil, mas apenas reportando ensinamentos da experiência internacional que podem valer para o nosso país, bem como para qualquer outro país que queira crescer mais e que tenha problemas fiscais.

AE - Os países que resolveram apenas a situação fiscal conseguiram crescer de maneira satisfatória?

Cysne - Nem sempre. E este é um dos importantes ensinamentos que a experiência internacional tem a nos mostrar. No caso da Itália, por exemplo, houve uma redução do déficit bastante grande entre 1993 (ano da primeira reforma da Previdência, a reforma Amato, e no qual a dívida do governo equivalia a 124% do PIB) até o ano 2000 (ainda que de lá para cá as contas fiscais tenham piorado). Trata-se de um país que fez quatro reformas da Previdência desde 1993. Tais reformas foram importantes para tirar as contas públicas de uma trajetória perigosa. Mas não lograram elevar o crescimento italiano ao nível dos seus pares na Comunidade Européia. O equacionamento da questão fiscal entre 1993 e 2000 pode ter sido percebido como necessário, mas os dados mostram que não foi suficiente para uma vigorosa retomada do crescimento.

O caso do México também é interessante. É um país que tem uma taxa de imposto sobre o PIB relativamente reduzida, algo em torno de 25% do PIB, contra os nossos 38%. Além disso, já obteve o "investment grade" das agências de rating. No entanto, o seu crescimento tem sido apenas um pouquinho acima do nosso.

Ambos exemplos mostram que crescer é uma coisa muito mais complicada e muito mais difícil do que simplesmente transferir recursos orçamentários de uma rubrica para outra. O ambiente regulatório na Itália não tem a mesma eficiência que o de alguns outros países da Comunidade Européia. A infra-estrutura não é a mesma. Tanto a Itália quanto alguns outros países europeus fizeram uma opção, no final dos anos 70, por um estado social.

Houve aí uma opção política, que se manteve mais tempo em alguns países do que em outros. Cabe lembrar, neste caso, a velha máxima econômica do "cobertor curto": cobre-se a cabeça e descobre-se os pés. Os pés, no caso, foram o contribuinte, os investimentos privados e o

crescimento. Trata-se, entretanto, de uma opção da sociedade, que deve ser respeitada.

AE - Ou seja, não dá para ser Estado Social e Estado Empresário ao mesmo tempo...

Cysne - O cobertor é sempre curto em economia, que por definição trata da alocação de recursos escassos; não dá para cobrir os pés e a cabeça ao mesmo tempo, ainda que se possa certamente fazer-se uma opção política sobre qual parte vai ficar mais ou menos coberta. Mas problemas sociais não implicam que o crescimento tenha de ser baixo. A Índia, país com um déficit primário da ordem de 2% do PIB e dívida do governo da ordem de 80% do PIB, tem crescido acima de 6% ao ano nos últimos três anos. A ênfase na formação de capital humano, entretanto, tem sido bastante elevada neste país.

De forma geral, podem-se citar casos de vários países que optaram por privilegiar um dos lados e tiveram que abrir mão, parcialmente, de sucessos mais claros no outro. Mesmo no caso da Índia, por exemplo, pode-se argumentar que, na ausência de problemas sociais, o crescimento seria ainda mais elevado. Há também carências sociais e problemas políticos no México, o que pode estar dificultando o crescimento. O Brasil de épocas pretéritas também nos ensina lições sobre opções relativas a este binômio crescimento versus distribuição de renda e combate à pobreza. No caso, a questão social foi lamentavelmente relegada a um segundo plano durante um período demasiado elevado.

AE - Um maior crescimento pode prejudicar o ajuste nas contas públicas?

Cysne - A tentativa de obter crescimento demasiado centrada nos investimentos do setor público pode, em alguns casos, prejudicar as contas do governo. O aumento da inflação brasileira a partir de 1962 por exemplo deve-se, ao menos em parte, ao desequilíbrio orçamentário gerado pelo Plano de Metas do período 1956-1961. Mas crescimento, quando baseado, ao menos em parte, em um ambiente de negócios favorável, não precisa ser sinônimo de déficit público. A Irlanda, por exemplo, tem crescido bastante sem desequilibrar sua contas públicas. Pelo contrário, quando o país cresce mais eleva-se a arrecadação tributária e entra-se via de regra em um círculo virtuoso nas finanças do governo.

A Irlanda também mostra que as análises curto-prazistas de origem Keynesiana, de que ajuste fiscal reduz a demanda agregada e o produto, não são as mais adequadas quando se contempla o crescimento de longo prazo. Neste caso, os parâmetros a se considerarem repousam na oferta, como tecnologia, capital físico e humano, não na demanda. Se o ajuste for crível e baseado em queda de despesas, com ocorreu neste país

européu, o crescimento eleva-se sobremaneira. De país fornecedor de mão de obra para outros na década de 80, a Irlanda passou a atrair hoje em dia levadas e mais levadas de imigrantes, inclusive brasileiros.

AE - O maior investimento por parte do setor público é afinal um motor fundamental para a economia crescer mais?

Cysne - É importante aumentar o gasto fiscal para investimento? É, pois alguns tipos de formação de capital, seja pelo porte ou pela geração de externalidades, são melhor desempenhados pelo setor público. Mas isso apenas vai garantir um crescimento robusto? A experiência internacional mostra que a questão não permite uma resposta única. O ambiente tem de ser bom também, e fundamentalmente, para os investimentos privados. O motivo é simples: os governos não têm condições de substituir o setor privado, com a mesma eficiência, na formação de capital e como motor do crescimento.

Se os investimentos públicos no Brasil dobrassem, ainda assim não chegariam a 1/4 dos investimentos privados. Há também o problema da complexidade e diversidade da matriz de produção, ponto muito mais relevante hoje em dia do que na década de 50, e destinado a ser ainda muito mais incisivo daqui a cinquenta anos do que hoje em dia. A atomização na produção costuma correr lado a lado com a inovação tecnológica.

Neste sentido idéias novas podem ajudar. Tomemos a experiência do México. Criou-se uma centralização de informações relativas a investimentos do setor público que em muito ajuda o setor privado a se planejar. Por exemplo, quando o governo constrói uma estrada nova e a informação sobre isto é clara e facilmente obtível, vários agentes privados poderão planejar, com clareza decisória, investimentos em bares, hotéis etc, ao longo daquela estrada. Da mesma forma, se as taxas internas de retorno relativas àquele investimento público são de conhecimento comum, várias outras obras congêneres poderão ser mais facilmente apreciadas em seu retorno, seja social ou privado. Será mais fácil, em particular, a geração de parcerias entre o setor público e o setor privado.

A experiência da Turquia, centralizando em uma única agência pública toda a burocracia necessária para investidores estrangeiros regularizarem seus investimentos mostra que, além do setor público e do setor privado nacional, os não residentes no país também podem participar do esforço de formação de capital, contanto que o Estado execute suas tarefas de maneira eficiente. O agente econômico privado pode investir, mas não pode virar um regulador, não pode virar um Judiciário, não pode prover saneamento. Essas funções básicas e exclusivas do governo, nos países que estudamos, costumam se sobrepor aos investimentos públicos.

AE - Como isso se aplica ao Brasil?

Cysne - No caso do Brasil, a impressão que se tem pelo noticiário é que há urgências em várias áreas ao mesmo tempo. Da aviação ao saneamento, passando pela Justiça, pela segurança, pela educação, pela regulação e pela saúde. Esta carência não reflete atos de um ou outro governo, mas sim o que se tem feito no país ao longo dos últimos vinte e seis anos. Como se diz no ditado popular: se queres educar alguém, comece pela avó.

AE - Mudanças na gestão do gasto público costumam trazer bons resultados?

Cysne - A Nova Zelândia é o principal exemplo nesse sentido. Eles têm hoje um orçamento com previsões para até 40 anos. Imagine: você faz uma mudança na Previdência e calcula o efeito dessa medida num horizonte de 40 anos. Lá o orçamento é feito com base no regime contábil de competência, não de caixa. Ou seja, o que interessa é o fato gerador. Macroeconomicamente, este é o conceito correto a se utilizar, posto que despesas ainda não realizadas, mas já aprovadas, impactam o consumo privado, exceto em economias rudimentares onde não existem possibilidades de financiamento.

A Nova Zelândia exportou a idéia de sua Lei de Responsabilidade Fiscal, de 1994, para vários outros países, o Brasil inclusive (em 2000). Costuma ser um país muito elogiado em termos de gestão das finanças públicas. Tem crescido razoavelmente, com a inflação sob controle e como um exemplo muito interessante de metas de gestão.

O caso do México, que citei antes, também deve ser observado com mais afinco. Este país criou uma estrutura de acompanhamento dos investimentos públicos que são disponibilizados para o grande público, nos quais esses investimentos são não apenas descritos, mas também mensurados do ponto de vista de retorno social, etc.

Isso tudo tem a ver com gestão. Dessa maneira, a resposta para a sua pergunta é sim, a gestão é muito importante e para isso é necessário ter previsibilidade e controle, não apenas aquele controle burocrático, mas sim o controle dos objetivos e das metas físicas. Por exemplo, recursos hoje em dia vinculados pela Constituição (como no caso da educação) deveriam ser liberados para outros fins após a obtenção de algumas metas previamente definidas. Isto em muito elevaria a eficiência do setor público, pois o administrador estaria incentivado a conter os custos de forma a lhe sobraem recursos para outros fins não contemplados pela vinculação (como, por exemplo, saneamento básico).

AE - Há quem diga que ajustes importantes na área fiscal esbarram, no Brasil, no que se pode chamar de falta de urgência, da ausência de ameaças decorrentes de crises financeiras, etc. Este é afinal um contexto necessário para avançar com reformas estruturais?

Cysne - No caso da Rússia, você tem toda a razão, houve uma crise grande no País em 1998, antes de o governo decidir fazer uma contenção forte dos gastos, entre 98 e 99. Depois os gastos subiram um pouco em termos reais, mas caíram em relação ao PIB. A Irlanda também teve um ajuste fiscal nos anos 80 em meio a uma crise de credibilidade no país. O ajuste, entretanto, baseou-se fundamentalmente no aumento da receita, o que depois gerou a necessidade de novos ajustes. No Brasil algumas medidas já foram tomadas em função de crises, como por exemplo a desvalorização cambial de Fevereiro de 1983 e a passagem ao sistema de flutuação ao início de 1999.

Mas não é necessário sempre que haja uma grande crise para que as coisas mudem. Por exemplo, na Nova Zelândia não houve nenhuma crise fiscal para que houvesse uma grande inovação na questão orçamentária, por exemplo. Nos Estados Unidos de meados dos anos 80, não foi necessário haver o chamado "hard landing" do dólar para o surgimento do Plano Gramm-Rudman-Hollings que, conjuntamente ao Balanced Budget Act, de 1991, resolveu o problema do déficit público americano por um bom período.

Mudar antes da crise poupa um tempo enorme ao país. Veja só o tempo que perdemos com a questão da inflação. Eu diria que a crise costuma ser uma condição suficiente, mas não necessária para as mudanças