

## Expansão Fiscal em 2009: Estrutural ou Conjuntural?

Passada a fase mais crítica da crise financeira global, o Brasil parece estar se saindo muito bem. Entretanto, ainda que a queda da atividade econômica tenha sido breve e que a recuperação tenha surpreendido positivamente ao longo de 2009, houve momentos de bastante preocupação no início do ano. A queda que se observou especialmente na produção industrial e nas exportações nos meses que se seguiram ao colapso da Lehman Brothers foi intensa. Em resposta à crise, o Governo adotou algumas medidas de estímulo fiscal que, à época, se justificavam face ao risco de uma desaceleração forte e persistente. Neste contexto, o resultado primário das contas do setor público consolidado em 2009 será bem pior que o dos últimos anos, e a dívida líquida do setor público (DLSP) como proporção do PIB voltou a crescer, após ter se reduzido quase continuamente desde 2003. Devemos interpretar o resultado das contas públicas de 2009 apenas como um ajuste pontual ao evento extraordinário que houve na economia mundial, ou há motivos para preocupação maior?

Para responder a esta pergunta, é preciso começar a análise pelo resultado fiscal de 2009: os dados de novembro divulgados recentemente pelo Tesouro e pelo Banco Central nos permitem antecipar um superávit primário no ano de 1.6% do PIB (desconsiderando os abatimentos relativos aos programas de investimentos públicos – PAC e PPI), que será quase três pontos de PIB menor do que a média dos anos anteriores de 3,8% do PIB (excluindo-se Petrobras). Caso este resultado se confirme, a DLSP deve fechar o ano em aproximadamente 44% do PIB, ante os 41% atingidos no fim de 2008. Considerando que o Governo retome a disciplina fiscal e em 2010 o primário volte a subir atingindo a meta de 3,3% do PIB, e que a economia brasileira cresça próximo aos 5% como se projeta, a DLSP como proporção do PIB voltará a cair. Ainda assim, a deterioração das contas públicas de 2009, dado o seu perfil, terá conseqüências que não ficarão restritas ao ano em que fomos atingidos pela crise financeira global.

Vale ressaltar que parte importante da queda do resultado primário de 2009 não pode ser classificada exatamente como conjuntural. Em primeiro lugar, a elevação das despesas explica cerca de 70% da redução do primário de 2008 para 2009, e não a arrecadação menor como usualmente ocorre em momentos de piora cíclica das contas públicas. Além disto, no que se refere à arrecadação, a receita menor é decorrente não apenas da queda da atividade, mas também de isenções fiscais que foram caracterizadas como sendo respostas pontuais à crise, mas que podem se tornar permanentes como, por exemplo, o IPI sobre bens de capital. Finalmente, em relação aos gastos, a maior parte da elevação das despesas em 2009 tem caráter permanente, como é o caso dos generosos reajustes salariais oferecidos aos servidores e aposentados. Estes, em particular, sequer podem ser classificados como medida de combate à crise, na medida em que já estavam previstos no orçamento de 2009 desde 2008. Ou seja, tanto a queda de arrecadação quanto a elevação dos gastos que observamos no período serão incorporadas, em grande parte, ao orçamento de 2010, não tendo caráter de estímulo pontual e anticíclico, como seria adequado.

Assim, mesmo que o forte ritmo de crescimento que temos promova a recuperação da arrecadação nos próximos meses, a tarefa de geração de superávits primários certamente será mais difícil para o Governo daqui para frente. Especialmente se levarmos em conta que o orçamento de 2009 teve uma contribuição importante de receitas extraordinárias decorrentes do repasse ao Tesouro dos depósitos judiciais que estavam nos bancos públicos, o que não se repetirá em 2010.

Outro ponto importante acerca do resultado do setor público em 2009 está no estímulo fiscal que não aparece tão claramente nas estatísticas quanto a queda do superávit primário: a expansão do crédito promovida pelo Governo através dos bancos controlados pelo Estado, especialmente Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e BNDES. Neste período, o crédito como um todo cresceu 5% do PIB, sendo quase 80% desta expansão decorrente de concessões dos bancos públicos. É importante ressaltar a importância da presença do crédito público na recuperação da atividade em 2009, como se observou em diversos setores, com destaque para a construção civil e o setor automotivo. O estímulo à demanda promovido pela concessão de crédito público foi fundamental para evitar maiores quedas nas vendas, perdas de empregos e impactos negativos potencialmente significativos para a economia.

Contudo, com a aparente normalização das condições de demanda que temos desde meados de 2009 o ritmo de crescimento das carteiras dos bancos públicos deveria ser contido. Estamos longe da situação perigosa que exigiu a capitalização de bancos públicos em diversos momentos no passado. Entretanto, para que isto não volte a ocorrer é preciso cuidado. Parte relevante da forte elevação da dívida bruta do setor público observada no período se explica pelas emissões do

Tesouro para capitalização do BNDES. A expansão demasiadamente acelerada do crédito estatal não parece razoável neste ambiente de forte retomada da demanda doméstica, tanto no que se refere à saúde dos balanços das instituições públicas, quanto ao incentivo exagerado que esta política pode prover à demanda agregada.

Por último, é fundamental que o Governo mantenha seu comprometimento com as metas fiscais estabelecidas nos últimos anos. As frequentes mudanças na contabilização da meta de superávit primário do setor público que tivemos este ano dificultam o acompanhamento e a análise dos resultados fiscais, o que reduz a transparência do orçamento. Qualquer que seja o resultado primário atingido em 2010, sua comparação com os resultados dos anos anteriores e a sua contribuição para o abatimento da dívida não poderão ser obtidas de forma imediata, por conta das modificações na contabilização do resultado primário introduzidas em 2009. Além disso, a proposta de flexibilização da Lei de Responsabilidade Fiscal que está em votação no Congresso não se justifica, e, se aprovada, poderá representar um retrocesso significativo em relação aos avanços recentes.

Em resumo, ainda que a queda da poupança pública para pagamento de juros em 2009 não seja suficiente para comprometer a solvência do Estado brasileiro, haverá conseqüências. A aceleração dos gastos públicos de caráter permanente irá dificultar a geração de superávits nos anos à frente. A expansão do crédito pelos bancos públicos pode provocar aceleração exagerada da demanda e eventuais dificuldades patrimoniais para os mesmos no futuro que precisam ser evitadas. E, finalmente, a descaracterização da meta de superávit tem custos relevantes em termos de transparência da contabilidade estatal e também de credibilidade do arcabouço fiscal instituído nos últimos no Brasil, especialmente se a Lei de Responsabilidade Fiscal for flexibilizada. Felizmente, a solidez das contas públicas e os ganhos de credibilidade do país nos permitem uma margem de manobra um pouco maior e extremamente valiosa, em momentos como o que acabamos de viver. Mas não podemos relaxar. É preciso que o comprometimento com a responsabilidade e a disciplina fiscal continue sendo prioridade de Governo.

---

Marcos Vinicius Vivacqua

*Analista do Opportunity e Mestre em Economia pela PUC-Rio.*