

CICLICIDADE DA POLÍTICA FISCAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE DOS ASPECTOS INSTITUCIONAIS NO PERÍODO 2003 A 2018

Tamires da Conceição dos Santos (Bolsista/apresentador¹) – Unifesspa
e-mail tamires_santos@unifesspa.edu.br

Dyeggo Rocha Guedes (Coordenador do Projeto)² – Unifesspa
e-mail dyeggorgues@unifesspa.edu.br

Agência Financiadora: FAPESPA

Eixo Temático/Área de Conhecimento: Economia

1. INTRODUÇÃO

A política fiscal, de modo geral, pode abranger questões de naturezas diversas, entre elas, o nível de centralização e descentralização governamental, a estrutura da tributação e os sistemas previdenciários, os programas de ordem pública como saúde, educação, transferências sociais, investimento em infraestrutura, os subsídios para o desemprego, entre outros (ALESINA; PASSALACQUA, 2016). A coordenação e a aplicação da política fiscal, por sua vez, são conduzidas por regras às quais a política está sujeita (PIRES, 2019).

Com base nisso, o objetivo principal desse trabalho é o de estudar e analisar os fatores institucionais, relacionados às regras fiscais, que contribuem com o desempenho do comportamento cíclico da política fiscal no Brasil para o período compreendido entre 2003 e 2018. Como destaca Pires (2019), após a introdução da regra do teto de gastos no Brasil ao final de 2016, bem como das dificuldades recentes de cumprimento da regra de ouro, o debate em torno dos aspectos institucionais da política fiscal brasileira ganhou ainda mais relevância. Entende-se, assim, que esse estudo é relevante, pois procura averiguar a capacidade, ou “força”, de a política fiscal brasileira acomodar as oscilações da atividade econômica. No período recente, identificar possíveis falhas associadas ao arcabouço institucional do país pode contribuir também para melhorar o desenho da política fiscal. Essa melhoria tende a auxiliar a política econômica na sua tarefa de amenizar os ciclos econômicos recessivos, recentemente recorrentes na economia brasileira.

2. MATERIAS E MÉTODOS

Para analisar o padrão do comportamento cíclico da política fiscal no Brasil, esse trabalho se fundamenta nas principais variáveis elencadas pela literatura, e faz um estudo do seu comportamento como reflexo do conjunto de regras fiscais apresentadas na seção anterior. A Regra de Ouro e as Metas de Resultado Primário representaram o *core* do arcabouço institucional da política fiscal brasileira ao longo dos anos de 2003 a 2018. Isso porque, para efeitos de aplicação da política, as restrições impostas pela Regra do Teto de Gastos passaram a valer de fato em 2018, último ano do período selecionado para estudo por esse trabalho.

Segundo Gobetti (2014), algumas variáveis e indicadores podem ser utilizados para avaliar a política fiscal bem como obter algumas informações sobre seu comportamento ao longo do ciclo econômico. Nesse sentido, como destaca o autor, as variáveis investimento público, carga tributária e impulso fiscal podem ser utilizadas como medidas de resposta da atuação das regras fiscais e, por consequência, do comportamento da política fiscal. A taxa de crescimento econômico, por sua vez, pode ser utilizada como uma *proxy* que representa as oscilações da atividade econômica e ser compreendida como uma medida de ciclo econômico. Assim, se houver redução (elevação) do investimento público e elevação (redução) da carga tributária em momentos de recessão (*boom*) da atividade econômica – capturados por períodos de queda (elevação) do crescimento –, esse comportamento pode sugerir que a política fiscal do país é pró-cíclica (contracíclica). Essas são as variáveis escolhidas para análise por este trabalho.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

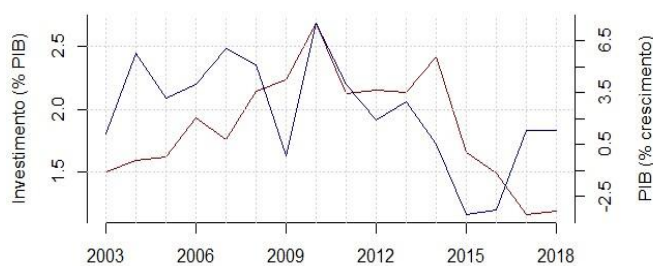
Os Gráficos 1 e 2 apresentam, respectivamente, a relação entre investimento público para o governo geral em % do PIB e a taxa de crescimento econômico, e a relação entre a taxa de crescimento do investimento público para o governo geral e a taxa de crescimento econômico, ambos para o período de 2003 a 2018. Os

¹ Graduanda de Ciências Econômicas – Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará

² Doutor em Ciências Econômicas - Professor Adjunto A da Faculdade da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (FACE/IEDAR/UNIFESSPA)

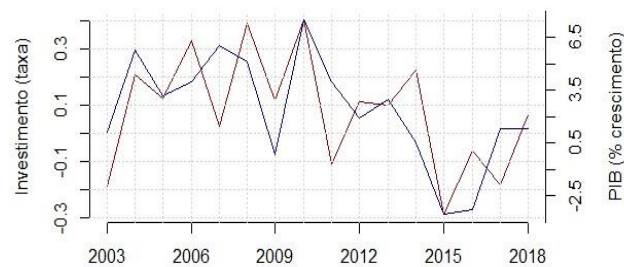
resultados sugerem, de um modo geral, correlação positiva entre o investimento público e a taxa de crescimento da economia brasileira. Para o Gráfico 1, essa correlação é positiva, 0,36 aproximadamente, mas não estatisticamente significativa. Para o Gráfico 2, por outro lado, essa correlação positiva é mais pronunciada, de 0,63 aproximadamente, e estatisticamente significativa a 99% de confiança. Isso significa que, ao longo dos últimos anos, períodos de queda (elevação) do crescimento econômico foram seguidos por uma política de retração (elevação) dos investimentos públicos. Esse resultado, em especial, sugere que a atuação da política fiscal no Brasil, capturada pelos investimentos públicos do governo geral durante esse período, se mostrou mais pró-cíclica do que estabilizadora da economia.

Gráfico 1: Investimento (% PIB, linha vermelha) e PIB (% crescimento, linha azul)



Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

Gráfico 2: Investimento (taxa, linha vermelha) e PIB (% crescimento, linha azul)



Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

Outra variável relevante para compreender o comportamento da política fiscal, segundo a literatura, é a carga tributária. A carga tributária em relação ao PIB é a interação entre o total dos tributos recolhidos pelas três esferas do governo como uma proporção do que é produzido pelo país. Analisando a evolução da carga tributária em % PIB entre 2003 e 2018, observa-se que, ao longo do período, seu crescimento foi estável, pois não apresentou intensas elevações em relação aos anos anteriores. Durante os anos de 2003 a 2007, exceto 2006, a carga tributária apresentou expansão, saiu de 31,40% para 33,64%, aspecto que revela a ampliação da arrecadação fiscal durante esses anos. Já no período de recessão econômica ocasionado pela crise financeira de 2007-2008, percebe-se que ocorreu redução de 1,26 p.p. de 2008 para 2009. Essa redução pode ser indício de um comportamento contracíclico da política fiscal.

Segundo Gobetti (2014), para evitar a prociclicidade da política fiscal, um dos instrumentos necessários para fazer um ajuste fiscal seria a redução da carga tributária em períodos de recessão. Entretanto, entre 2011 e 2017, a carga tributária apresentou uma trajetória decrescente, alcançando, no ano 2014, 31,84%, o segundo menor valor observado durante esse período.

Logo após 2014, o país passou por uma das recessões mais profundas de sua história, e a carga tributária em % do PIB voltou a crescer de modo sistemático. No entanto, entende-se que esse comportamento pode estar refletindo mais uma queda da atividade econômica, fruto da recessão nos anos de 2015-2016, do que uma elevação dos tributos propriamente dita. Nesse sentido, apesar de a carga tributária como proporção do PIB representar uma medida que captura o comportamento da política fiscal, entende-se que ela é imperfeita. Como destacado na segunda seção deste trabalho, a carga tributária *per se* não tem ligação com o objetivo de estabilização da dívida, estando sujeita a vários fatores fora de controle do soberano.

Por fim, é possível fazer o estudo da orientação da política fiscal brasileira para esse período, considerando medidas de impulso fiscal e sua relação com o ciclo econômico. O impulso fiscal captura o comportamento expansionista ou contracionista do governo pela variação de seu resultado fiscal estrutural. O ciclo econômico, por sua vez, pode ser capturado por indicadores de hiato do produto, que apontam quanto a economia se afasta de sua tendência de longo prazo, ou do seu produto potencial ao longo do tempo. Os Gráficos 3, 4, 5, 6, 7 e 9 apresentam a dispersão entre as medidas de impulso fiscal (eixo Y – linha vertical) e hiato do produto (eixo X – linha horizontal) para o Brasil no período de 2003 a 2018. Cada ano apresentado nos gráficos indica uma combinação desses indicadores. Ademais, utiliza-se o PIB (% crescimento) como marcador de intensidade do crescimento da economia em cada ano avaliado - anos mais escuros (claros) indicam atividade econômica em queda (crescimento). Para todos os gráficos, a política fiscal contracíclica é representada pela combinação de valores iguais dos indicadores (quadrante positivo-positivo, eixo superior à direita, e quadrante negativo-negativo, eixo inferior à esquerda), e a política fiscal pró-cíclica deve ser representada pela combinação de valores diferentes dos indicadores (quadrante negativo-positivo, eixo superior à esquerda, e quadrante positivo-negativo, eixo inferior à direita).

Gráfico 3: Relação Impulso Fiscal (SPE) e Hiato do Produto (p. p. IFI)

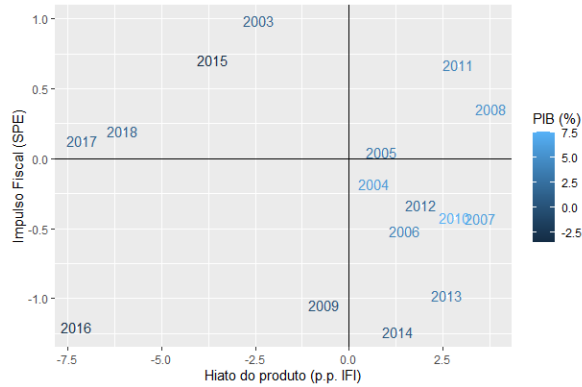


Gráfico 4: Relação Impulso Fiscal (SPE) e Hiato do Produto (p. p. BB)



Gráfico 5: Relação Impulso Fiscal (SPE) e Hiato do Produto (p. p. IPEA)

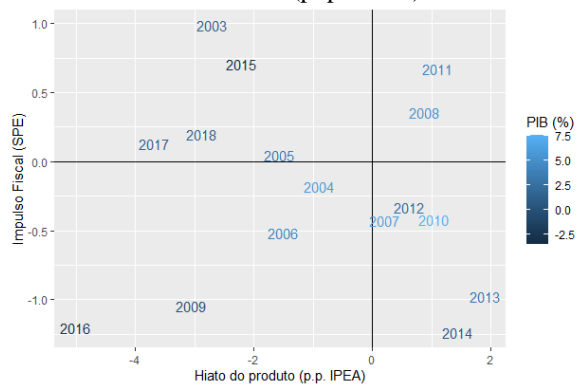


Gráfico 6: Relação Impulso Fiscal (BB) e Hiato do Produto (p. p. IFI)

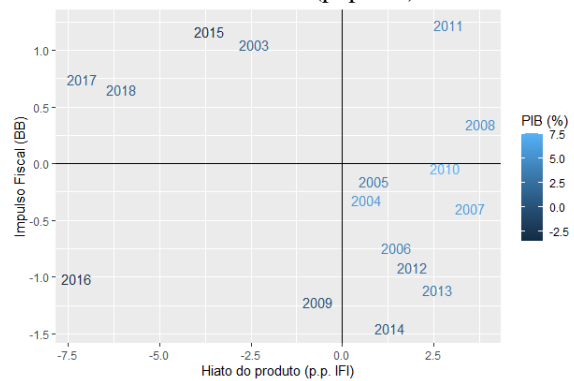


Gráfico 7: Relação Impulso Fiscal (BB) e Hiato do Produto (p. p. BB)

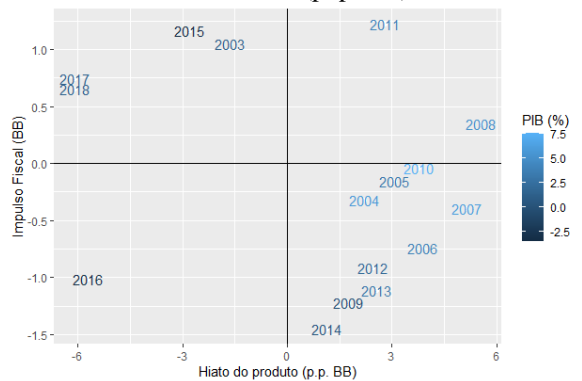
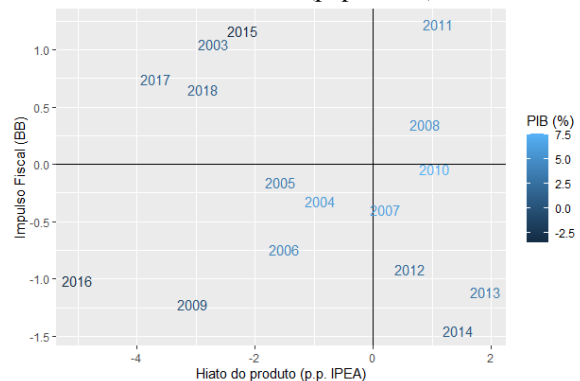


Gráfico 8: Relação Impulso Fiscal (BB) e Hiato do Produto (p. p. IPEA)



Esses resultados sugerem, com certa robustez, presença de um comportamento fiscal brasileiro que apresenta uma tendência à prociclicidade e podem revelar um dos motivos para explicar a ausência de consenso sobre a postura fiscal nos trabalhos que estimam funções de reações. Isso porque, na média, a depender do período estudado, é possível observar uma heterogeneidade de resultados para o comportamento cíclico da política fiscal brasileira, que depende, inclusive, do tamanho da expansão e da recessão econômica. Ainda, esses resultados revelam um aspecto importante associado ao fato de o resultado fiscal estrutural ser o balizador para definir a postura da política e seus limites. Medidas estruturais retiram fatores cíclicos do resultado fiscal, sejam eles relacionados à oscilação da economia, ou a indicadores que contribuem com o desempenho fiscal do governo, como as *commodities*, caso da medida de resultado estrutural da SPE, que retira a influência também das oscilações do preço do petróleo¹. Isso pode contribuir para que a política fiscal apresente desempenho coerente com o esperado economicamente, ou seja, contracíclico, mas ainda assim com efeito adverso sobre a economia. Por exemplo, o ano de 2016 se mostrou contracíclico para todas as combinações de indicadores aqui utilizados, mas foi um ano recessivo em termos de crescimento do PIB, de

hiato bastante negativo do produto, um ano em que o governo atuou por meio de uma política de ajuste fiscal. Ou seja, nesse período, o ajuste bem como sua baixa qualidade ao priorizar os investimentos públicos podem também ter contribuído para agravar ainda mais a recessão econômica pela qual passava a economia brasileira.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De um modo geral, os resultados encontrados sugerem, pela análise das séries de investimento público, carga tributária, impulso fiscal e hiato do produto, que o comportamento da política fiscal brasileira é heterogêneo, porém com viés pró-cíclico. Isso significa que os resultados se alteram quando são mudadas as variáveis utilizadas e para determinados períodos. Ainda, a análise aqui apresentada também indica que a ausência de consenso por parte da literatura nacional pode estar associada, entre outros fatores, ao fato de o comportamento da política fiscal do país reagir de modo distinto ao longo do ciclo econômico e durante os períodos analisados. Como destaca Gobetti (2014), a rigidez da política fiscal no país pode ser um fator decisivo que leva a política a um comportamento pró-cíclico.

Nesse sentido, o arcabouço de regras fiscais no Brasil deveria ser aprimorado para priorizar, essencialmente, a ampliação da margem de flexibilidade da própria política para lidar com os ciclos econômicos, focando, especialmente, na manutenção dos investimentos públicos em períodos recessivos. Algumas soluções já começaram a ser ventiladas no debate público brasileiro e passam, preferencialmente, pela adaptação da regra do teto de gastos, considerada a principal restrição fiscal recente. O trabalho de Giambiagi e Tinoco (2019) segue nessa direção. A inflexibilidade das regras, além de induzir comportamento pró-cíclico da política fiscal e prejudicar a dinâmica dos investimentos públicos, pode dificultar a acomodação dos choques adversos que afetam a economia nacional e tornar ainda mais lentas as recuperações cíclicas da atividade econômica.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R.; RIBEIRO, L. Regra de ouro e crise fiscal. *Conjuntura Econômica*. Out. 2017. Rio de Janeiro: 2017.
- ALESINA, A.; PASSALACQUA, A. The Political Economy of Government Debt. In: TAYLOR, J. B.; UHLIG, H. (ed.). *Handbook of Macroeconomics*. Amsterdam: Elsevier, v. 2, 2016, p. 2599-2651.
- BARBOSA, N. O problema das três regras fiscais. *Le Monde Diplomatique Brasil* 30/05/2019 (2019a). Observatório da Economia Contemporânea. Disponível em: Acesso em: maio/2019.
- GIAMBIAGI, F.; TINOCO, G. O teto do gasto público: mudar para preservar. BNDES, Texto para Discussão 144, setembro/2019.
- GOBETTI, S. W. Estimativa dos investimentos públicos: Um novo modelo de análise de execução orçamentária aplicado às contas nacionais. In: Secretaria do Tesouro Nacional - STN. XI Prêmio Tesouro Nacional de Monografias em 2006. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2007.
- GOBETTI, S. W. Regras Fiscais no Brasil e na Europa: um estudo comparativo e propositivo. IPEA, Texto para Discussão 2018, dezembro/2014.
- COURI, D. V. et al. Regra de Ouro no Brasil: balanço e desafios. Instituto Fiscal Independente (IFI), Estudo Especial n. 5, abril/2018.
- GADELHA, S. R. B.; DIVINO, J. A. Uma análise da ciclicidade da política fiscal brasileira. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 43, n. 4, p. 711-743, dez. 2013.
- GUEDES, D. R. Política fiscal e ciclos financeiros: evidências para o Brasil no período de 1997 a 2018. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Programa de Pós-Graduação em Economia), Porto Alegre, 2019.
- INSTITUTO FISCAL INDEPENDENTE (IFI). Regras Fiscais no Brasil. Tópico Especial, abril/2018a.
- INSTITUTO FISCAL INDEPENDENTE (IFI). Relatório de Acompanhamento Fiscal n. 16, maio/2018b.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). A Greater Role for Fiscal Policy. In: *Fiscal Monitor: Achieving More with Less*. International Monetary Fund, Washington, DC, April/2017. JESUS, C. S. A ciclicidade da política fiscal Brasileira revisitada. *Reflexões Econômicas*, Ilhéus (BA). v.4. n.1. p.77-99. julho/dezembro 2019.
- KOPITS, G. *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: background, analysis, and prospects*. Palgrave MacMillan, New York, 2004.