

Dívida pública não é boa âncora fiscal

» BENITO SALOMÃO
Doutor em economia pelo PPGE/UFU



No bojo da transição que visa abrir espaço no orçamento de 2023 para expandir gastos sociais, ideias têm sido lançadas a fim de conciliar as necessidades de gastos emergenciais com a sustentabilidade fiscal de longo prazo. Uma proposta é a substituição do teto de gastos por nova regra pautada na relação dívida/PIB.

Tal ideia, no entanto, não é boa solução sob uma perspectiva macroeconômica. Esperam-se duas contribuições de uma boa regra fiscal: i) como discorrido por Buchanan e Wagner (1977), que ela restrinja o uso discricionário do orçamento para finalidades políticas motivadas pelo incentivo da permanência no poder; ii) ela seja dinamicamente consistente, isto é, direcione expectativas sobre o padrão pelo qual os instrumentos fiscais são manuseados no longo prazo.

O primeiro problema de um limite para o endividamento público é que ele não restringe o apetite político por recursos. Na contabilidade pública, políticos só têm acesso à política fiscal por vias do orçamento primário. Uma vez contraído um déficit, o Tesouro vai emitir títulos de dívida a termo e pagar taxas de juros ao mercado.

A gestão da dívida pública não é de competência política, mas técnica e tem implicações sobre agregados macroeconômicos como a estrutura a termo da taxa de juros e a inflação. No entanto, o fato gerador desse endividamento é a política, criando um problema entre agente e principal. Uma regra sobre dívida pública não cria estrangulamentos aos políticos na origem do endividamento que é o gasto primário.

Um segundo problema desse tipo de regra é que ela não lida com a questão da inconsistência dinâmica. Kydland e Prescott foram laureados com o Prêmio Nobel de Economia por artigo de 1977 denominado "Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans", que discorre sobre a inconsistência dinâmica. Aplicando tal problema à política fiscal, os agentes (firmas e trabalhadores) tomam decisões a partir de expectativas sobre o futuro. Regras sobre gastos públicos ancoram melhor essas expectativas, pois informam qual será a dinâmica de longo prazo da despesa. Um limite ao endividamento público, por sua vez, é estático e não organiza tais expectativas.

Seja, por exemplo, uma economia com um endividamento público inferior ao permitido na

regra, porém com uma dinâmica do crescimento involuntário das despesas

obrigatórias. Os agentes são bem-informados e antecipam a convergência do endividamento público para o limite legal, assumindo posições defensivas e exigindo no presente juros mais altos para rolagem dessa dívida.

O terceiro inconveniente de regras fiscais calçadas em dívida é que o seu estoque em relação ao PIB informa pouco sobre a dinâmica fiscal no ciclo econômico. Como é de conhecimento, no curto prazo as economias se comportam em ciclos que são compostos de fases expansivas e recessivas. O bom protocolo da política macro sugere a formação de poupança pública (superavit primário) na expansão e estímulos fiscais (aumento de gastos e corte de impostos) na recessão.

Aqui se tem o primeiro calcanhar de aquiles do atual teto de gastos, ele lida bem com o problema da inconsistência dinâmica, mas ele não tem flexibilidade no ciclo. Logo, diante de recessões, o governo tem poucos instrumentos fiscais disponíveis gerando o incentivo político para descumprir o teto. Regras sobre dívida, no entanto, não resolvem este problema.

Ademais, a política fiscal no Brasil é pró-cíclica. Se o governo aumenta gastos obrigatórios quando o PIB cresce, nada garante que o limite legal do endividamento não será atingido durante uma recessão, quando o governo precisará ampliar gastos de forma anticíclica. Nesse caso, o teto de endividamento público será novamente revisto e perderá a funcionalidade.

Há um quarto elemento trazido no livro *Crisis y reestructuración de deuda soberana*, de Cosention et. al. Seja a dinâmica da dívida no período dada por resultante, portanto, do superavit primário; da taxa de juros, ambas no período. Olhando para o denominador, a inflação e, se um país emite a dívida em moeda estrangeira, flutuações na taxa de câmbio a influenciam.

A equação revela que a dívida é influenciada por um conjunto de fatores endógenos e, portanto, fora do controle do governo, apenas o resultado primário está parcialmente sob seu controle. Portanto, a convergência da dívida para a meta pode ser alcançada por vias de truques macroeconômicos, como a elevação inflacionária, o que revela fragilidade ao invés de solidez fiscal.

Primeira infância em segundo plano

» PAULA BELMONTE
Deputada federal (Cidadania-DF) e coordenadora da Comissão Externa de Políticas para a Primeira Infância

Há uma frase que eu utilizo bastante ao tratar da primeira infância: se as crianças tivessem título de eleitor, a situação delas seria bem diferente. Posso até soar repetitiva, mas infelizmente é a mais pura verdade. Criança não vai protestar em frente ao Congresso, não pressiona o Executivo e não faz lobby, e nem deveria, pois criança precisa ser apenas criança e viver a infância em toda a sua plenitude. Cabe a nós, adultos, ter a responsabilidade de garantir aos nossos pequenos uma infância segura e saudável.

Neste mês, a Comissão Externa de Políticas para a Primeira Infância concluiu seus trabalhos com uma triste constatação: a primeira infância no Brasil permanece em segundo plano. O artigo 227 da Constituição Federal determina que crianças e adolescentes sejam tratados como prioridade pelo Estado, mas infelizmente este trecho da Carta Magna é letra morta. As crianças não são prioridade para a classe política. E a sociedade tampouco se organiza para exigir que o Estado cumpra seu papel.

A Comissão Externa, integrada por 16 parlamentares, promoveu uma análise aprofundada em várias áreas relacionadas às políticas públicas para crianças de zero a seis anos. Em 1 ano e 10 meses de trabalho apresentamos 73 requerimentos e realizamos 20 audiências públicas, 14 reuniões deliberativas, sete visitas técnicas e dois seminários.

A partir dos dados coletados, constatamos que nos últimos quatro anos o governo federal falhou em áreas prioritárias para o desenvolvimento das crianças, tais como esporte, cultura e proteção dos direitos infantis.

No esporte, não foi identificada nenhuma política formulada e em execução para atender especificamente a primeira infância. Na área da cultura, houve apenas uma ação. Em relação aos direitos da criança, não foi verificada ação direcionada especificamente ao público infantil, a despeito de haver políticas voltadas à criança e ao adolescente.

O relatório final produzido pela Comissão Externa mostra a fragilidade e escassez de coleta de dados, monitoramento e avaliação das ações governamentais voltadas à primeira infância. O relatório aponta ainda a inexistência de uma política que integre ações de todos os ministérios envolvidos com o tema primeira infância e de uma instância de coordenação intersetorial que articule essas políticas setoriais.

Diante dessas falhas, recomendamos à Casa Civil criar uma instância de coordenação intersetorial que promova a condução integrada de ações voltadas à primeira infância, com previsão de estrutura administrativa de suporte próprio.

Aos Ministérios da Educação, da Saúde, da Justiça e Segurança Pública, do Turismo, da Cidadania e da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, a recomendação é que sejam definidos os papéis e as responsabilidades dos atores envolvidos em cada ação governamental intersetorial voltada à primeira infância, bem como o estabelecimento de mecanismos efetivos de comunicação que favoreçam a integração entre os ministérios envolvidos, o compartilhamento de informação e a sinergia dos trabalhos.

Também recomendamos ao governo federal que institua mecanismos de coleta sistemática de dados, monitoramento e avaliação periódica dos resultados para as ações governamentais voltadas à primeira infância e a divulgação na internet dos resultados de todas as ações governamentais identificadas e o somatório dos recursos aplicados para sua execução.

Nas audiências públicas da Comissão Externa foram feitas recomendações de especialistas que incluímos no relatório final, entre elas, capacitar os profissionais que trabalham com crianças e adolescentes; aplicar e ampliar a Lei nº 13.431/2017, que prevê a criação de Centros de Atendimento Integrados para Crianças e Adolescentes; priorizar a investigação e punição dos crimes de violência contra crianças; e tornar efetivo o Decreto nº 10.701, de 17 de maio de 2021, que criou o Programa Nacional de Enfrentamento da Violência contra Crianças e Adolescentes.

As recomendações do relatório servem como alerta para essa gestão que se encerra, para o próximo governo e também para a sociedade, que é preciso priorizar as crianças sob pena de jamais nos tornarmos uma nação desenvolvida.

Houve alguns avanços nos últimos anos, como o Marco Legal da Primeira Infância, o Estatuto da Criança e do Adolescente e o programa Criança Feliz. Mas ainda falta muito. A criança precisa se tornar, de fato, uma prioridade para todos nós.

De leis, comportamentos e investimentos

» CARLOS A. CINQUETTI
Ph.D. em economia, é professor sênior do Dep. de Matemática e Computação da Unesp

Após a independência durante o séc. 19, as colônias da América Latina (AL) retrocederam economicamente. Pudera, inexistiam incentivos à prosperidade, mantido o poder político centralizado e discricionário tanto no comércio externo quanto no interno. Nem incentivos de propriedade nas terras e no trabalho, que era escravo ou semisservil. Essas adversidades, corporificadas em distâncias econômicas, fomentaram ainda distâncias culturais, baixa confiança interpessoal, por vezes, levando a guerras civis.

O fato é que transações envolvem não apenas troca de bens privados, que se acertam com preços corretos, mas também interações entre agentes com informações privadas, que se acertam por relações contratuais. Até a concorrência depende de bons esquemas de governança para garantir compromissos entre as partes. E tal comportamento cooperativo se apoia tanto na racionalidade social quanto em valores culturais. Como o individualismo, um egoísmo com consideração ao outro, mais condutor à confiança interpessoal, o capital social. Valores formados e transmitidos em diversas esferas de socialização.

Tais noções perderam lugar na economia pós-A. Smith, focada em sistema de preços. Para Marx, a visão de trocas sem conteúdo social é própria ao capitalismo, em que as mercadorias e o capital fazem as relações sociais e os homens apenas as relações materiais. A única cooperação existente é aquela montada pelo capital na fábrica. Dessa rejeição à racionalidade social dos agentes, segue uma visão tosca de crescimento determinado por investimentos e progresso produtivo fabril. Uma concepção que desaparece academicamente nos 1980s. Não apenas pela queda do Muro de Berlim e do avanço do capitalismo na China, mas também pelos novos paradigmas da economia, como teoria dos jogos e contratos, além da climetria (História Econ. Econométrica).

Mas não foi essa visão que orientou as reformas liberalizantes da economia na AL a partir dos 1980s. O consenso de Washington focou em

preços certos, não em instituições certas. Não percebeu, por exemplo, que a competitividade internacional dependia de mercados formais (legais), o mesmo para o estabelecimento de ativos em capital e de firmas estruturadas. E ainda havia um obstáculo maior: faltava uma moeda para nomeação estável dos preços.

Em meados dos 1990s, uma reforma monetária no Brasil, e semelhantemente noutros da AL, consegue zerar a inflação de 1.000% a.a. Foi beneficiada pela abertura comercial e por novas leis e regras fiscais. Lamentavelmente o ganho tributário da desinflação foi plenamente capturado pelo governo, com os tributos saltando de 26% para 30% do PIB. Esse tarifaço, combinado à baixa melhora institucional, deixou os investimentos na medíocre faixa de 17% a.a.

Na virada do século 21, vem a reação: o socialismo (latino-americano) do século 21, no qual o Consenso de Washington se limita a buscar preços certos — numa perspectiva igualitária e anti-mercado. Afinal é estranho à visão socialista empenhar-se em melhoras nos incentivos institucionais para comportamentos mais cooperativos no mercado e nas firmas. A solução para exclusão exigia, ao contrário, um governo discricionário com nova vontade política. Se tornam funcionais, assim, o governo centralizado, o presidencialismo e as poderosas estatais. Para garanti-los, se reforça a relação fisiológica com o Legislativo, agravando os abusos e a corrupção no Executivo.

Suas políticas distributivas mantêm a exclusão, pois atacam apenas os efeitos rendas (preços) da desigualdade econômica, não suas causas. As condições impeditivas da ascensão econômica dos de baixo: lei fraca, falta de saneamento, transportes e escolas públicas ruins. Nem se avançou noutras condições, as custosas regras de abertura de firmas e de tributação, além de reverter as exclusividades nas importações.

Houve crescimento, embora os investimentos e a produtividade não crescessem, graças aos ganhos de renda com o boom das commodities. Com o fim dele, veio o colapso econômico. Países

(Chile, Peru, Costa Rica, Panamá e Rep. Dominicana) que avançaram mais nas reformas escaparam desse revés. No Brasil, veio também o colapso político que culminou na eleição de um governo dito liberal em 2018. Mas, malgrado a independência do Banco Central e a melhora nas regras para firmas, não avançou na reforma tributária nem na descentralização governamental. Nem em reformas trabalhistas, visando ampliar o contrato formal e assim os compromissos nas firmas. Em suma, tal qual o Consenso de Washington, focou mais em preços certos.

Não avançou em reformas políticas, tendo mesmo aumentado sua discricionariedade, incluindo a militarização do Executivo. O grande investimento político foi numa guerra santa que reforçou a intolerância e o comportamento grupal, o oposto do individualismo cooperativo. Isso fomentou, durante a pandemia, políticas de saúde desastrosas, que selaram o futuro deste governo.

E com a evolução institucional e a cultural travadas, vieram más escolhas sociais. Como ressuscitar um governo que vê desenvolvimento através de gastos públicos. Antes de assumir, usando de habilidades com o fisiológico Congresso, já conseguiu quebrar regras fiscais, que antes levaram ao impeachment de Dilma e regras de governança nas estatais, que antes levaram à prisão de Lula.

A atualidade de um passado secular de descompromissos é inescapável. Temos políticos inimpugnáveis, o orçamento secreto, uma suprema corte que avança em tarefas dos demais poderes, e um governo que taxa como a Inglaterra, 33.5% do PIB, e entrega como países com carga de 22% do PIB. Sua ineficiência em assegurar propriedades e contratos leva, entre outros, ao mais baixo capital social (confiança interpessoal) da AL, que também reflete uma sociedade com uma elite que não mora, nem educa seus filhos em espaços públicos, e uma maioria pobre que define eleições em favor de políticas clientelistas. Apenas as leis da economia são incontornáveis, daí os baixos investimentos e produtividade.