

3 nov 2008

Nº 56

Política fiscal não exerce pressão sobre a demanda

Por **Beatriz Barbosa Meirelles**
Economista da APE

Dados mostram que a política fiscal tem sido contracionista

A taxa real de investimento cresce no Brasil há quatro anos consecutivos, fenômeno que não ocorria desde o início da década de 70. O aumento persistente do investimento indica que a economia brasileira pode retomar a trajetória de crescimento de longo prazo mais elevada, interrompida nas décadas de 80 e 90. No entanto, a aceleração da demanda doméstica, no último ano, suscitou preocupação quanto a uma possível pressão sobre a inflação e sobre a balança comercial.

A crítica comum centra o problema na condução da política fiscal. Embora as contas públicas estejam em trajetória de

ajuste - elevado superávit primário e déficit nominal próximo de zero -, argumenta-se que o gasto do governo é alto e cresce em ritmo elevado, o que contribuiria para a pressão sobre preços e para a deterioração das contas externas. A saída para essa situação seria maior austeridade fiscal como alternativa à política monetária para frear a demanda.

Este número do Visão do Desenvolvimento pretende mostrar que, ao contrário do diagnóstico acima, o governo tem exercido impacto contracionista sobre o ritmo de crescimento da demanda agregada. A primeira seção

Visão do Desenvolvimento é uma publicação da Área de Pesquisas Econômicas (APE) do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. As opiniões deste informe são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente o pensamento da administração do BNDES.

mostra a trajetória do consumo do governo em proporção ao PIB, comparando-a a uma amostra de catorze países em desenvolvimento. Na segunda seção, o impacto do governo sobre a demanda agregada é medido com base no indicador de impulso fiscal desenvolvido por Sheetal K. Chand (1977 e 1991) e usado no World Economic Outlook do Fundo Monetário Internacional.

O consumo do governo: trajetória e comparações internacionais

Desde 2003, a participação do consumo do governo no PIB a pre-

ços constantes caiu de forma contínua e, no primeiro semestre de 2008, encontrava-se no menor nível desde 1990. Os dados da Organização das Nações Unidas (ONU) – ver Tabela 1 – mostram que o Brasil foi o segundo país com maior redução do consumo do governo em proporção ao PIB entre 1990 e 2007, perdendo apenas para Rússia. Enquanto o consumo do governo nos países da amostra caiu em média 0,6% do PIB neste período, a redução no caso brasileiro foi de 2,3% do PIB. Vale notar que 40% desse ajuste ocorreu nos últimos quatro anos.

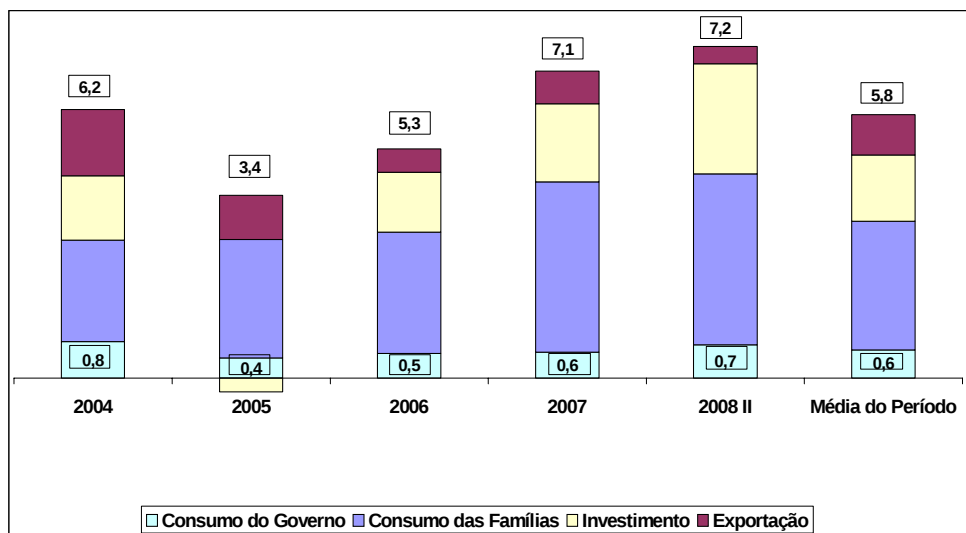
Além de crescer abaixo do PIB,

**Tabela 1 – Variação do Consumo do Governo em % do PIB –
A preços de 1990**

	Variação em p.p. do PIB	
	1990-2007	2003-2007
Rússia	-2,6%	-2,9%
Brasil	-2,3%	-0,9%
Chile	-2,2%	0,2%
Argentina	-2,0%	-1,5%
Venezuela	-1,8%	-1,5%
México	-1,8%	-0,6%
Coréia	-1,3%	0,1%
Índia	-1,2%	-0,2%
África do Sul	-1,2%	0,1%
Turquia	-0,7%	-0,9%
Peru	-0,5%	-0,3%
China	0,1%	-0,3%
Tailândia	0,3%	0,7%
Malásia	1,0%	0,2%
Colômbia	7,5%	-0,8%
Média	-0,6%	-0,6%

Fonte: United Nations Statistics Division (Elaboração APE)
Obs: Série brasileira ajustada pela APE para a nova série do PIB

**Gráfico 1 – Contribuição para o Crescimento da Demanda
(Acumulado em 12 meses)**



Fonte: Contas Nacionais – IBGE (Elaboração Própria)

o consumo do governo teve um peso muito baixo no crescimento da demanda agregada. Entre 2004 e junho de 2008, representou apenas 11% - ou 0,6 p.p. do PIB – dos 5,8% de crescimento médio anual da demanda agregada no período (Gráfico 1).

Impulso fiscal: impacto do governo no excesso de demanda agregada

Entre 2003 e 2006, o Nível de Utilização da Capacidade Produtiva da Indústria (NUCI) oscilou em torno de 80,4%. Desde o início de 2007, o NUCI vem aumentando consideravelmente, atingindo 83,5% em agosto de 2008 - o pico da série histórica iniciada em 2003 (Gráfico 2).

Argumenta-se que a recente pressão sobre a capacidade produtiva pode ter contribuído para a aceleração da inflação e para a deterioração da balança comercial em 2008. Mais ainda, destaca-se a política fiscal, especificamente o consumo do governo, como uma variável relevante para o desequilíbrio.

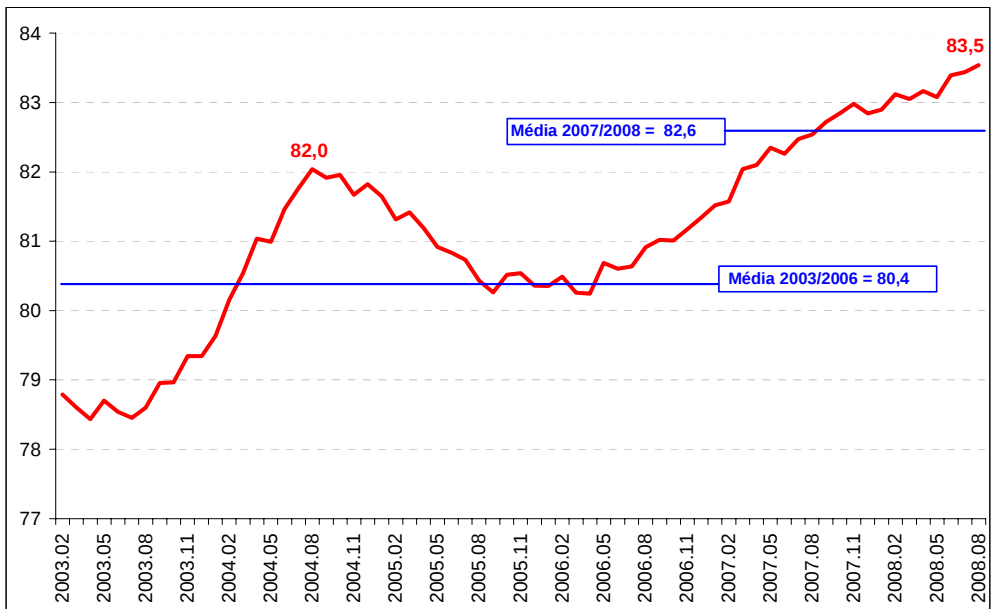
O indicador de impulso fiscal, desenvolvido por Sheetal K. Chand (1977 e 1991) e usado no World Economic Outlook do Fundo Monetário Internacional, procura medir a contribuição do governo para a diferença entre o ritmo de crescimento da oferta e da demanda agregada. Para tanto, o indicador é formado pela soma de dois efeitos:

a) Impacto direto: demanda governamental por bens e serviços, que ocupa capacidade produtiva de forma direta. Aqui, são considerados apenas o investimento do governo – demanda por bens de capital e construção civil – e o consumo do governo – demanda por bens de consumo e gastos com pessoal. Os gastos com transferências, como os juros sobre a dívida pública, Previdência e Bolsa Família, não estão aqui incluídos. Se a demanda governamental por bens e serviços cresce em ritmo mais acelerado que a capacidade de produção (produto potencial), a política fis-

cal contribui para o desequilíbrio entre o ritmo de crescimento da oferta e da demanda agregada, exercendo efeito expansionista (impulso fiscal positivo).

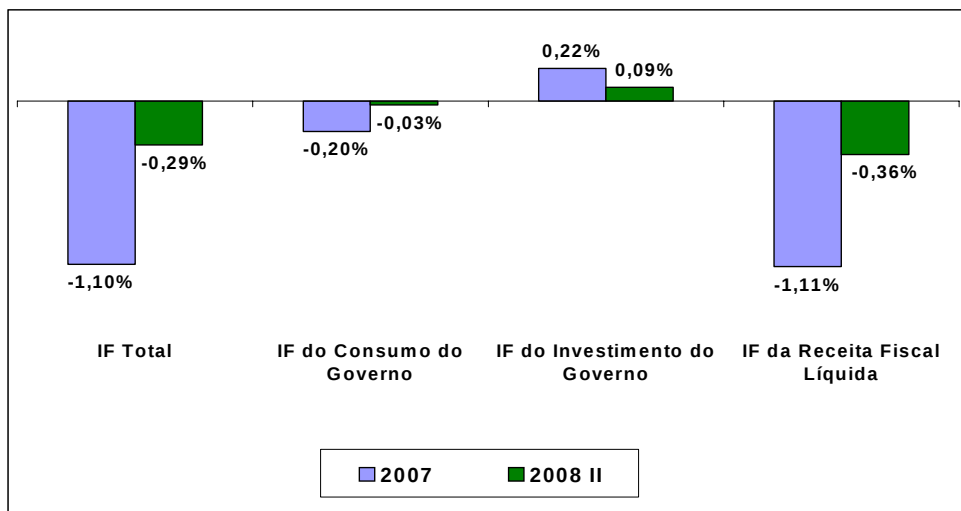
b) Impacto indireto: receita fiscal líquida de transferências – como despesa com juros, Previdência e Bolsa Família –, que afeta a renda disponível das famílias e, portanto, as decisões de consumo privado. Se a receita fiscal líquida cresce mais rápido que o PIB, a política fiscal exerce efeito contracionista (impulso fiscal negativo), pois diminui o ritmo de crescimento da renda disponível das famílias e, portanto, contribui

Gráfico 2 – Nível de Utilização da Capacidade Produtiva da Indústria – Dessazonalizado



Fonte: Confederação Nacional da Indústria

Gráfico 3 – Impulso Fiscal em % do PIB



Fonte: Elaboração Própria

Consumo do Governo – Contas Nacionais Trimestrais (IBGE)

Investimento do Governo – Contas Nacionais (IBGE), Consolidação das Contas Públicas (STN) e Perspectivas do Investimento (BNDES)

Receita Fiscal Líquida – resíduo com base no déficit nominal do setor público sem estatais (Banco Central do Brasil).

Crescimento do PIB Potencial – (4,1% em 2007 e 4,2% de jul/2007 a jun/2008)

Pastore, A.C., Pinotti, M.C., Almeida, L.P. "Crescimento, Contas Correntes e Política Fiscal", XX Fórum Nacional, maio/2008.

para a desaceleração do consumo privado¹.

De forma sumária, o impulso fiscal pode ser definido como o resultado líquido destes dois efeitos. Ao contrário do senso comum, o impulso fiscal – computadas as três esferas sem estatais – foi contracionista no período de maior pressão sobre a capacidade

de produtiva. Em 2007, o impulso fiscal foi negativo em 1,10% do PIB e, no acumulado em 12 meses até junho de 2008, foi contracionista em 0,29% do PIB (Gráfico 3).

O crescimento da receita fiscal líquida à frente do PIB foi o principal responsável por este resultado e se deveu, principalmente, ao crescimento da carga tributária e de outras receitas governamentais. Vale destacar, no entanto, que o déficit da previdência e o pagamento líquido de juros também exerceram efeito

¹ Abstraindo-se os efeitos distributivos da tributação e das transferências sobre a propensão a consumir média. Dado o elevado peso dos tributos indiretos na carga global e o elevado peso dos juros nas transferências, é possível que o resultado líquido seja regressivo, o que seria uma contribuição adicional para a desaceleração do consumo privado.

contracionista importante nos dois períodos, que foi mais que compensado pelo expansionismo das demais transferências ao setor privado (Tabela 2).

Embora o crescimento da receita fiscal líquida seja o grande responsável pelo impulso fiscal negativo, o consumo do governo também foi contracionista no período em 0,20% e 0,03% do PIB, respectivamente. O grande comportamento expansionista da demanda governamental por bens e serviços foi o do investimento, que cresceu à frente do PIB potencial, exercendo impulso fiscal positivo da ordem de 0,22% e 0,09%. Enquanto o consumo do governo

é contracionista, o investimento da administração pública vem crescendo em ritmo elevado, o que reduz dinamicamente a pressão sobre preços e balança comercial (Gráfico 3).

Considerações finais

Consumo do governo tem crescido menos que o PIB, mas o investimento vem aumentando acima do PIB

Nos últimos quatro anos, a economia brasileira retomou a trajetória de crescimento abortada nas décadas de 80 e 90. A taxa de investimento cresceu continuamente neste período, contribuindo para o crescimento da capacidade de produção. Mesmo assim, a recente aceleração da inflação e a deterioração da balança co-

Tabela 2 – Composição do Efeito Contracionista da Receita Fiscal Líquida

	2007	jul/07 a jun/08
	Impulso Fiscal	Impulso Fiscal
Receita Fiscal Líquida	-1,11%	-0,36%
Receita Fiscal Bruta sem Previdência	-1,62%	-2,00%
Carga Tributária Bruta sem Previdência	-0,96%	-1,16%
Outras Receitas sem Previdência	-0,66%	-0,84%
Transferências	0,51%	1,64%
Déficit da Previdência	-0,05%	-0,24%
Pagamento Líquido de Juros	-0,67%	-0,21%
Bolsa Família	0,01%	0,01%
Outras Transferências	1,22%	2,08%

Fonte: Elaboração Própria
Receita Fiscal Bruta – Contas Consolidadas (Secretaria do Tesouro Nacional)
Carga Tributária – Estimativa de José Roberto Afonso com base na metodologia descrita em Afonso, J.R., Meirelles, B.B. “Carga Tributária Global no Brasil, 2000/2005: Cálculos Revisitados”. NEPP/UNICAMP, março/2006.
Déficit da Previdência e Pagamento Líquido de Juros - Banco Central do Brasil
Outras Transferências - resíduo com base no déficit nominal do setor público sem estatais (Banco Central do Brasil).

mercial podem sinalizar um desequilíbrio entre o ritmo de crescimento da demanda e da oferta. Neste contexto, tem-se defendido que os gastos do governo, principalmente o consumo, cresceram em ritmo elevado e contribuíram de forma relevante para esse desequilíbrio.

No entanto, o indicador de impulso fiscal, que mede o impacto da política fiscal sobre o excesso de demanda agregada, mostra que entre janeiro de 2007 e junho de 2008, período de maior pressão sobre a capacidade produtiva, a política fiscal no Brasil foi contracionista. Para tal, contribuiu não apenas o crescimen-

to da carga tributária e de outras receitas governamentais, como também o baixo crescimento relativo do consumo do governo e de algumas transferências ao setor privado – déficit da previdência e gasto líquido com juros.

O consumo do governo, especificamente, caiu em proporção ao PIB de forma contínua desde 2003 e, mais ainda, caiu de forma mais intensa do que na maioria dos países em desenvolvimento. O investimento do governo, por outro lado, vem crescendo acima do PIB potencial, o que contribui para um crescimento sustentado mais elevado.





O BANCO DO DESENVOLVIMENTO
DE TODOS OS BRASILEIROS

Se você quer receber os próximos números desta
publicação envie e-mail para
visao.do.desenvolvimento@bndes.gov.br.