

O DÉFICIT FISCAL DOS ESTADOS UNIDOS IRÁ CONTINUAR A CRESCER?

Marcelo José Braga Nonnenberg

Os Estados Unidos registraram nos dois últimos anos, déficits fiscais (apenas do governo federal) superiores a 3% do Produto Interno Bruto (PIB), muito elevados com relação ao padrão das quatro últimas décadas, após vários anos com superávits. O senso comum aponta as mudanças na política tributária e o aumento dos gastos militares do Governo Bush como os principais vilões. O que, de fato, causou essa reversão e quais as perspectivas?

Como se observa nos Gráficos 1 e 2, o déficit fiscal nos Estados Unidos aumentou fortemente entre 1979 e 1983, quando chegou a 6% do PIB, em consequência tanto de aumento de gastos quanto de redução de receitas. Esse quadro resultou de um baixo crescimento econômico no período 1980-1982, que contribuiu para reduzir as receitas, e da elevação dos gastos federais, especialmente relacionados à defesa, entre 1980 e 1985. Vale lembrar que, nesse período, o Governo Reagan iniciou uma corrida armamentista com a então União Soviética com o claro propósito de forçar a sua derrocada política por força de um aumento dos gastos militares que ela não teria, como de fato não teve, condições de acompanhar.

Na segunda metade da década de 1980, com a redução das despesas e a recuperação das receitas, o déficit voltou a ficar inferior a 3% do PIB. A lei conhecida como Gramm-Rudman-Hollings, aprovada em 1985, também obrigava o governo a entrar em uma trajetória que conduzisse ao equilíbrio orçamentário. Contudo, entre 1990 e 1992, o déficit voltou a crescer em razão da redução da receita como proporção do PIB e também de um pequeno aumento dos gastos com saúde e com manutenção da renda. Note-se que os dois fatores estão relacionados com a desaceleração da atividade econômica verificada em 1990 e 1991. Em 1990, o Congresso aprovou o Budget Enforcement Act, que permitiu um maior controle sobre as despesas — só vindo a ter efeitos em 1992 — e, em 1993, o Omnibus Budget Reconciliation Act, que permitiu um aumento das receitas. Esses dois instrumentos,

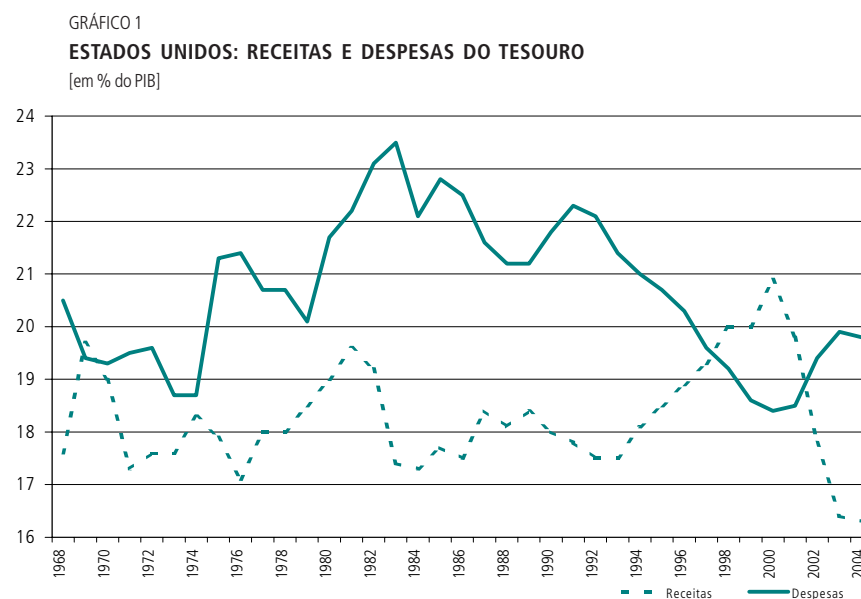
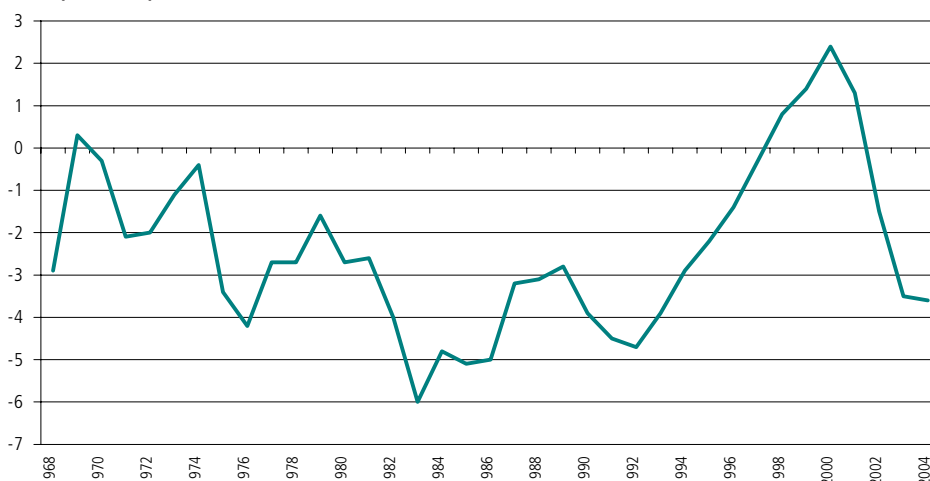


GRÁFICO 2
ESTADOS UNIDOS: SITUAÇÃO FISCAL DO TESOUREIRO
 [em % do PIB]



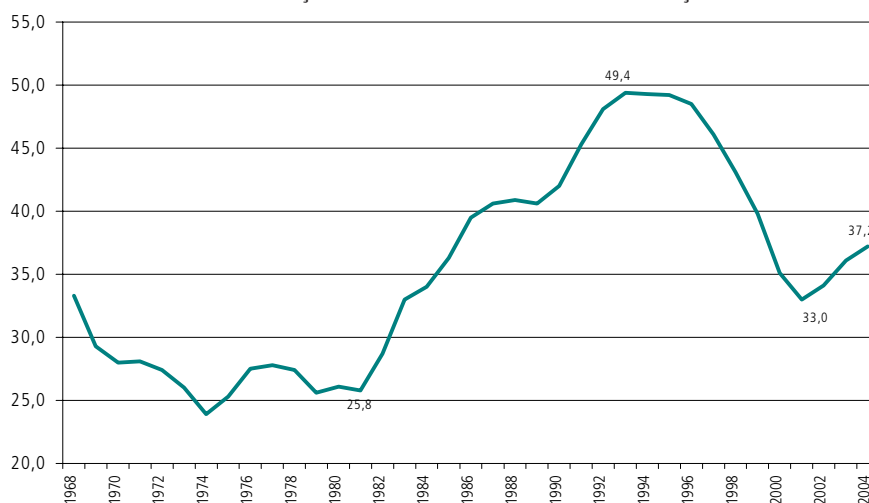
Fonte: CBO.

combinados, deram início a um longo período de redução dos déficits fiscais, que durou até 2000.

O aumento da carga tributária deveu-se, basicamente, à elevação do imposto de renda (IR) sobre famílias e empresas que, no conjunto, aumentou 2,9% do PIB entre 1990 e 2000. Já a queda dos gastos ocorreu quase que integralmente nos dispêndios discricionários, basicamente aqueles relacionados à defesa, enquanto os demais permaneceram constantes, sempre como percentuais do PIB. Apesar disso, o remanejamento de alguns programas permitiu um forte aumento das despesas com saúde (Medicare e Medicaid) no mesmo período. Em suma, o Governo Clinton cortou gastos militares e aumentou os de saúde.

Contudo, se o déficit fiscal apresentou um padrão oscilante entre 1980 e 2000, aumentando e diminuindo ao longo do tempo, a dívida pública como proporção do PIB cresceu ininterruptamente de 1981 até 1995, como se observa no Gráfico 3. Isso porque, entre o final de 1979 e meados de 1984, a taxa de juros elevou-se significativamente. A taxa real dos *Fed Funds* chegou próxima a 18% a.a. em alguns momentos de 1981, permanecendo acima

GRÁFICO 3
ESTADOS UNIDOS: EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA COMO PROPORÇÃO DO PIB



Fonte: CBO.

de 9% ao longo de todo esse período. Em consequência, a dívida pública (federal) passou de 25,8% do PIB em 1981 para 49,4% em 1993. Com a redução dos déficits fiscais a partir de 1993 e das taxas reais de juros já desde 1990, a dívida pública caiu nos anos seguintes, atingindo 33% do PIB em 2001.

A situação fiscal altera-se radicalmente a partir de 2001, com a posse do Presidente Bush. A primeira medida foi a aprovação do Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act, ainda em 2001, que reduziu alguns impostos — principalmente o IR — e aumentou alguns benefícios. O seu custo estimado para os dez anos seguintes é de US\$ 1,35 trilhão [ver Mühleisen (2003)]. No próximo ano, foi aprovado o Job Creation and Worker Assistance Act que, ao contrário do que sugere o nome, criou novos benefícios fiscais para as empresas, além de favorecer aquelas atingidas pelo ataque terrorista de 11 de setembro. Seu custo estimado apenas para o biênio 2002/2003 era de US\$ 97 bilhões. Já o Jobs and Growth Tax Relief Reconciliation Act de 2003 ampliou os benefícios da medida de 2001, além de incluir outros benefícios, a um custo estimado em US\$ 1,3 trilhão para o período 2004-2013.

De acordo com o Escritório de Orçamento do Congresso,¹ as projeções no início de 2001 indicavam superávit de US\$ 281 bilhões em 2001, equivalente a 2,7% do PIB, que subiria paulatinamente, alcançando 3,8% do PIB em 2006. Entretanto, em 2001 o superávit foi de apenas 1,3% do PIB e os anos seguintes apresentaram déficits, que atingiram 3,5% em 2003 e 3,6% em 2004, como se observa na Tabela 1. A previsão mais recente, divulgada pelo CBO em agosto, revela que o déficit, em 2006, deverá cair para 2,4%, ou seja, uma diferença de 6,2% do PIB entre as duas previsões.

TABELA 1
ESTADOS UNIDOS: COMPARAÇÃO ENTRE A PREVISÃO DE RECEITAS E DESPESAS — ORÇAMENTO DE 2001 E PROJEÇÃO DE AGOSTO DE 2005 (INCLUINDO RESULTADOS EFETIVOS)
[em % do PIB]

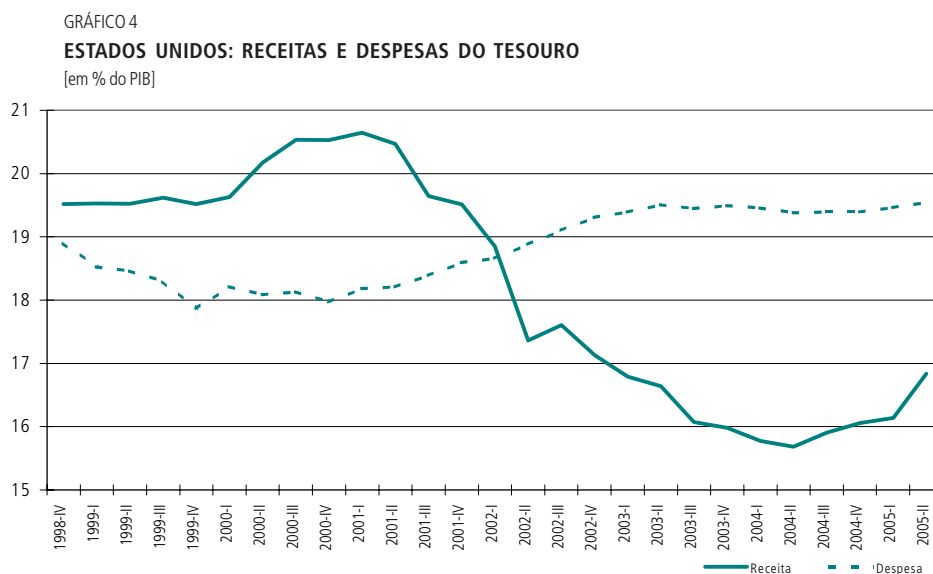
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Efetivo e Projetado 2005								
Receita	19.8	17.8	16.4	16.3	17.5	17.6	17.5	17.6
Despesas	18.5	19.4	19.9	19.8	20.2	20.0	19.9	19.9
Saldo	1.3	-1.6	-3.5	-3.5	-2.7	-2.4	-2.4	-2.3
Projetado Janeiro 2001								
Receita	20.7	20.5	20.4	20.3	20.3	20.2	20.2	20.2
Despesas	18.0	17.7	17.3	17.1	16.9	16.4	16.1	15.9
Saldo	2.7	2.8	3.1	3.2	3.4	3.8	4.1	4.3
Diferença								
Receita	-0.9	-2.7	-4.0	-4.0	-2.8	-2.6	-2.7	-2.6
Despesas	0.5	1.7	2.6	2.7	3.3	3.6	3.8	4.0
Saldo	-1.4	-4.4	-6.6	-6.7	-6.1	-6.2	-6.5	-6.6

Fonte: CBO. Elaboração: Ipea.

1. Organismo independente ligado ao Congresso.

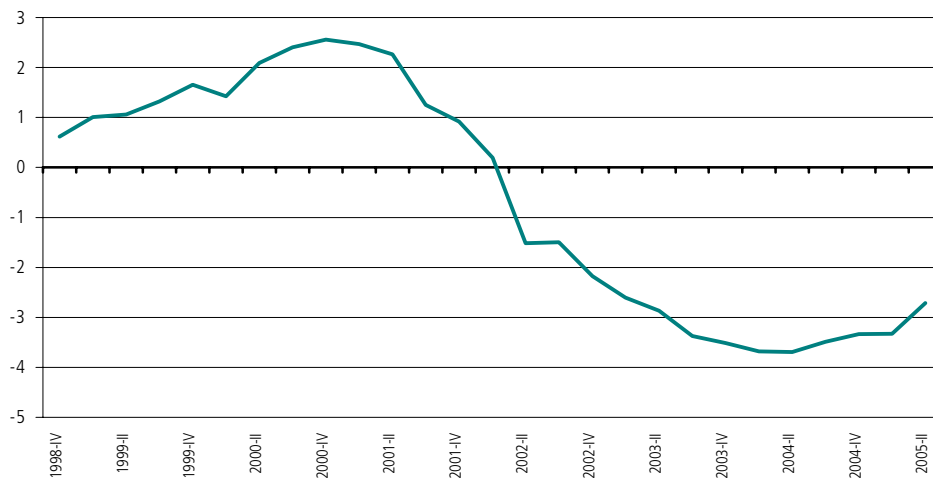
Os números da Tabela 1 mostram claramente que, entre 2001 e 2004, a diferença no resultado fiscal foi provocada mais pela queda da receita do que pela elevação da despesa. Entretanto, nem toda redução da receita foi provocada pelas medidas tomadas pelo Governo Bush e analisadas anteriormente. De acordo com Mühleisen (2004), computando diversas projeções do CBO, verifica-se que cerca de metade da explicação para o aumento do déficit fiscal está relacionada ao menor ritmo de crescimento econômico, que afeta tanto as receitas quanto as despesas. Em 2002, o menor crescimento econômico foi responsável por 70% do aumento do déficit e, em 2004, por cerca de 50%. As medidas relacionadas à guerra contra o terrorismo (incluindo as invasões do Iraque e Afeganistão) foram responsáveis por, aproximadamente, 20%, cabendo às isenções e reduções tributárias o restante.

Com a recuperação da atividade econômica, as receitas voltaram a se elevar como proporção do PIB, permitindo uma redução do déficit fiscal, como mostra o Gráfico 4. No acumulado de 12 meses, no segundo trimestre, o déficit, que havia atingido 3,7% do PIB no segundo e no terceiro trimestres de 2004, voltou para 2,7% e, dessa forma, as projeções do CBO para 2005 parecem se confirmar. Para os próximos três anos, o CBO prevê déficit de cerca de 2,4%, conforme se observa na Tabela 1. Mas o retorno ao equilíbrio somente aconteceria em 2012.



Em suma, o resultado fiscal dos Estados Unidos, após permanecer superavitário por quatro anos, voltou a ser deficitário a partir dos anos 2000. Entretanto, esse déficit, que chegou a superar os 3% do PIB em 2003 e 2004 (ver Gráfico 5), tem se reduzido desde o quarto trimestre de 2004. Como a deterioração da situação fiscal foi causada, principalmente, pela redução da receita devida ao menor crescimento econômico e essa situação foi revertida a partir de 2003, pode-se esperar que o déficit fiscal caia ainda mais nos próximos anos, mesmo que permaneça acima de 2% do PIB.

GRÁFICO 5
ESTADOS UNIDOS: SITUAÇÃO FISCAL DO TESOURO
 [em % do PIB]



Fontes: CBO e BEA.

