

Ajuste fiscal é fundamental, mas proposta é equivocada

Nelson Marconi
Marco Capraro Brancher

Folha De S.Paulo, Ilustríssima, 27/11/2016

RESUMO Autores sustentam que a provável aprovação da PEC do teto de gastos não vai atender da melhor forma as necessidades de ajuste das contas públicas do país. A reforma que de fato conta é a da Previdência. Caberia, entre outras medidas, criar tributos distributivos para financiar o déficit das aposentadorias rurais.

*

O ajuste fiscal é fundamental, mas à medida que a discussão em torno da PEC do teto de gastos avança, torna-se evidente que a sua aplicação resultaria em uma profunda redução do tamanho do Estado, o que afetaria serviços essenciais —e os efeitos esperados dependeriam, na verdade, de uma ampla reforma da Previdência, esta sim a mais importante das propostas em curso.

Apresentaremos esses argumentos a seguir.

1. A PEC mira um ajuste fiscal ou a redução do tamanho do Estado?

A participação de despesas e receitas no PIB permaneceu relativamente estável entre 2010 e 2013 nos três níveis de governo (segundo cálculos do IBGE e do Tesouro Nacional; não há dados anteriores baseados na mesma metodologia).

É a partir de 2014 que o resultado se deteriora, principalmente nas contas de benefícios sociais e juros (mais recentemente, com ênfase nessa última). Em relação apenas às contas federais, a tendência de evolução das despesas é parecida, ainda que a postergação do pagamento de diversas delas tenha evitado a piora de resultados anteriores a esse período; já a receita declina a partir de 2014.

Muitos podem desaprovar o patamar de gastos e receitas, mas é fato que os resultados negativos são uma tendência recente. O principal objetivo do ajuste deveria ser a reversão desse déficit, mas aparentemente o que está em jogo não é uma proposta de ajuste fiscal que traga o equilíbrio de volta e altere estruturalmente a composição e a evolução do gasto público, mas uma tentativa de redução do tamanho do Estado que, em última instância, significaria um enxugamento das políticas públicas e da capacidade de o Estado ser um promotor do desenvolvimento.

Uma simulação mostra por que a proposta da PEC é inviável no médio prazo. Supondo todas as regras que o governo está propondo e, portanto, que os gastos com saúde e educação passem, a partir de 2018, a ser corrigidos pela inflação do ano anterior, o mesmo valendo para as despesas com pessoal a partir de 2017, e supondo ainda que o crescimento real das despesas previdenciárias passasse de 4,5% (taxa média de crescimento entre 2008 e 2015) para 2% ao ano, restaria para todas as demais despesas do governo federal o equivalente a 2,7% do PIB e 0,5% do PIB em 2026 e 2036, respectivamente. Hoje esse percentual é de 5,7%.

É impossível esperar que o restante do governo, incluindo as áreas que realizam os investimentos necessários à melhoria da infraestrutura, opere com uma escassez de recursos tão significativa, sem contar a crescente demanda por serviços de educação e

saúde. Portanto, antes de 2036, ou mesmo de 2026, a PEC terá de ser alterada, e o governo em tal ocasião será indevidamente rotulado de gastador, com as já conhecidas consequências. A extensão da PEC por 20 anos é uma decisão que será prejudicial ao país no futuro.

2. A reforma essencial é a da Previdência, não a PEC.

O principal fator a deteriorar as contas públicas federais hoje, além dos juros e da queda da arrecadação, é a Previdência. Nos últimos meses, a despesa com as aposentadorias urbanas (que representam as da maioria dos cidadãos) se elevou rapidamente, pois aumentaram muito as concessões (20% sobre o ano passado), possivelmente em função do temor de uma reforma. É certo que as regras das aposentadorias urbanas precisam ser alteradas.

RURAL

Mas o déficit no sistema previdenciário é anterior a esse movimento e reside nas intituladas previdências rural e dos servidores. Somente esses dois regimes geram hoje um déficit de 3,2% do PIB; para compreender a sua relevância, note-se que o déficit global do governo federal (excluindo juros) é de 3,1% do PIB.

O primeiro, o rural, é praticamente um programa de assistência social, que claramente pode ser melhorado, mas deve ser mantido –para isso, é necessária uma fonte de financiamento específica.

Um bom candidato a financiá-la seria o imposto sobre lucros e dividendos distribuídos (a tributação ocorreria sobre pessoas físicas que possuem participações acionárias e recebem dividendos, e não sobre empresas), com o auxílio de impostos sobre grandes fortunas e heranças, o que resultaria em uma importante forma de redistribuição de renda no país.

O fim das isenções a organizações religiosas e exportações agrícolas seria outra fonte de receita para esse programa.

O segundo regime, o dos servidores, requer a elevação das alíquotas de contribuição e a proibição de repasse dos reajustes dos ativos aos inativos (cujas aposentadorias só devem ter seu poder de compra preservado). Tais medidas reduziriam prontamente o déficit e contribuiriam para o retorno do necessário resultado primário positivo antes que o previsto pela PEC.

Sem elas, nossas simulações demonstram que os resultados positivos para o governo federal seriam alcançados apenas em 2022.

E por que o governo optou pela PEC em vez de perseguir imediatamente a reforma da Previdência, fundamental para o ajuste das contas públicas? Uma hipótese reside no impacto difuso da PEC, de difícil identificação para a maioria da população. Já a reforma da Previdência é muito clara no tocante aos seus efeitos sobre o cidadão. A resistência a ela é maior.

O governo pode ter escolhido o caminho mais fácil, entendendo inclusive que a aprovação da PEC vai forçar outras reformas. Entretanto, o acirramento da disputa por recursos públicos deverá exercer o efeito contrário; todos se precaverão de antemão pois sabem que a possibilidade de perder espaço no Orçamento é grande. As atitudes defensivas prevalecerão.

Estudos do FMI indicam que a existência de um limite para as despesas faz com que se eleve a eficiência na alocação de recursos (embora esse processo não seja direto) –

aumenta-se a disciplina fiscal, e o debate orçamentário é levado para dentro do Congresso Nacional. Pensar, porém, que essa PEC terá tais efeitos sobre um Congresso com tamanho número de partidos, coligações e interesses dispersos não parece realista.

A fixação de um teto para os gastos atrelado à inflação não tem precedentes em outros países em desenvolvimento. A maioria adota regras fiscais com limites que permitem o crescimento real do gasto, seja definindo o percentual de crescimento real na regra, seja definindo a regra como percentual do PIB.

3. Definido o ajuste, a taxa de juros tem de ser reduzida para auxiliar no processo.

Outra justificativa importante para a realização do ajuste fiscal é a necessidade de estabilizar e depois reduzir a relação entre dívida pública e PIB. Nesse caso, entra em questão outra variável: a taxa de juros que o Banco Central vem praticando. A sua redução é justificável se a PEC for aprovada, ainda mais no cenário de queda da inflação.

JUROS

Não há por que desvencilhar as duas discussões. Trazer a taxa real de juros, compassadamente, para o patamar de 3% (que ainda assim é elevado para os padrões internacionais; hoje ela se encontra em 8,5%) possibilitaria que, com o retorno a um superavit primário (isto é, excluídos os juros) de 1,2% ao ano (sempre obtivemos resultados superiores, à exceção de 2014 e 2015), começássemos a reduzir a relação entre dívida pública e PIB.

Não parece uma tarefa impossível, mas assim será se for mantida uma taxa de juros reais elevada mesmo quando a economia caminhar na direção do ajuste fiscal.

4. O que seria razoável?

Concordamos que o ajuste fiscal é fundamental, mas não da forma como está proposto, por todos os argumentos apresentados acima. Uma melhora rápida no resultado primário depende do equacionamento do financiamento da Previdência rural e dos servidores, da redefinição de regras para a aposentadoria urbana e de mudanças nas regras de isenções e subsídios, além de um controle maior da despesa com benefícios assistenciais e salários dos servidores.

Um processo de reestruturação do modelo de gestão no setor público também seria fundamental para possibilitar o controle perene da evolução das despesas. A PEC deveria perdurar (já que, ao que tudo indica, será aprovada) até o governo atingir o superavit primário necessário para iniciar uma trajetória de redução da relação dívida/PIB, que em última instância é o objetivo do ajuste.

Uma vez reequilibradas as contas, o teto das despesas deveria corresponder a um percentual do PIB, de modo que o resultado fiscal passasse a exibir comportamento anticíclico. Posteriormente, deveria ser definida uma meta para a poupança pública (economia para realizar investimentos públicos).

Um compromisso explícito na direção da redução da taxa de juros, de forma a estimular a retomada do crescimento e uma queda mais rápida da relação dívida pública/PIB, seria salutar.

Dessa forma, o país faria um ajuste fiscal firme, que resolveria os desequilíbrios e não resultaria em redução brutal do tamanho do Estado (algo impraticável). A PEC vai deixar a fatura para os próximos governos, que serão chamados de irresponsáveis.

NELSON MARCONI, 51, é professor de economia da FGV e da PUC-SP, coordenador do CND (Centro de Estudos do Novo-Desenvolvimentismo) e presidente da Associação Keynesiana Brasileira.

MARCO CAPRARO BRANCHER, 24, é economista pela FGV, consultor da FGV Projetos e pesquisador do CND.