

O (des)ajuste fiscal

Nelson Marconi

Professor da Escola de Economia de São Paulo (FGV/EESP)

Os números recém-divulgados continuam mostrando uma piora das contas públicas. A arrecadação se estabilizou em um patamar baixo, depois de um longo período de queda, enquanto as despesas apresentam leve tendência de alta, e encontram-se em patamar bem superior.

A definição do teto de gastos é insuficiente para frear a evolução das despesas. Não foram criados instrumentos para possibilitar o cumprimento do teto; o governo inverteu a ordem das reformas, sendo que a prioritária era a da Previdência; não estabeleceu publicamente prioridades de cortes e a coexistência do teto e da meta de superávit primário vai forçar a elevação dos impostos e, a médio prazo, levar à escassez de recursos para atividades essenciais e, por fim, à mudança de ambas as metas.

O ajuste fiscal é, com certeza, necessário. Entendo inclusive que, dependendo do seu formato, ele pode gerar crescimento. Mas não da forma como vem sendo realizado.

Quando a dívida pública se encontra em um patamar elevado, o



crescimento das despesas do governo contribui para o desaquecimento do nível de atividade, pois provoca uma elevação dos juros e fuga de capitais, com súbita desvalorização da moeda. A própria política monetária perde sua capacidade de influir sobre o nível de atividade e os preços, e o comportamento da política fiscal passa a ser o determinante do cenário, cenário que intitulamos de dominância fiscal. No caso brasileiro, a dívida pública é inferior à de muitos países, principalmente desenvolvidos, mas sua evolução vinha ocorrendo de forma muito acelerada. O ajuste fiscal era inevitável.

Porém, o formato e a composição do ajuste fazem toda diferença para definir seus efeitos sobre o nível de atividade. O ajuste de má qualidade reduz despesas com investimentos (as mais suscetíveis aos cortes), mantém ou eleva despesas com custeio e pessoal, pois não consegue frear as pressões políticas, e termina elevando impostos. Já o ajuste de boa qualidade, que pode resultar em crescimento

econômico em médio prazo, deve implicar a redução da dívida pública, ou a desaceleração de sua evolução, de modo a facilitar a queda da taxa de juros e possibilitar a ampliação dos investimentos públicos através do maior controle das demais despesas primárias e da redução da despesa com encargos da dívida. Em outras palavras, o setor público deve gerar poupança própria para financiar seus investimentos. A redução da taxa de juros associada ao estímulo à demanda oriundo da elevação das inversões públicas pode implicar a recuperação do nível de atividade, supondo que outras variáveis como a taxa de câmbio também retornem ao seu patamar adequado (senão ocorreria um vazamento da demanda para o exterior através da elevação excessiva das importações), e a arrecadação do governo também se

Quando a dívida pública se encontra em um patamar elevado, o crescimento das despesas do governo contribui para o desaquecimento do nível de atividade

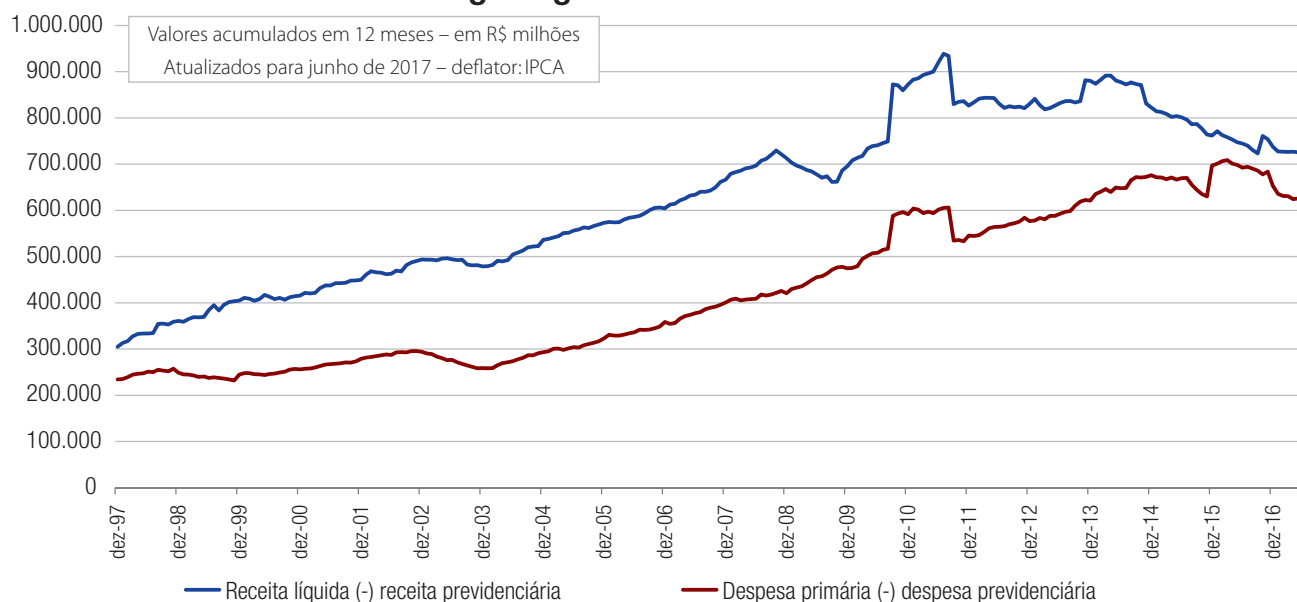
eleva. Essa combinação de medidas e efeitos pode tornar o ajuste fiscal uma realidade bem-sucedida.

Infelizmente, estamos fazendo um ajuste de má qualidade, como podemos observar nos gráficos a seguir. O gráfico 1 mostra que a

arrecadação caiu muito mais que a despesa nos últimos anos (excluídas as contas da Previdência). Portanto, melhorar a situação das contas públicas, nesse momento, certamente envolve um controle maior dos gastos, mas também requer uma elevação da arrecadação, ainda mais que parcela considerável das despesas seja rígida e a Reforma da Previdência, adiada. E recuperar a arrecadação depende do retorno do crescimento econômico.

Em relação a este ponto, a equipe econômica optou por uma estratégia equivocada que vai contribuir, cada vez mais, para o desajuste. Seus integrantes entendem que a recuperação do nível de atividade depende da confiança e da expectativa de reformas. Os dados demonstram que esse retorno do crescimento não vem se concretizando, e essa já era a situação mesmo antes dos últimos

Gráfico 1: Receitas e despesas primárias, excluídas as contas da Previdência do regime geral e dos servidores



Fonte: Tesouro Nacional, com cálculos do autor.

capítulos da crise política. Estamos estáveis no fundo do poço, com algumas oscilações, há muito tempo. A retomada depende, na verdade, da recuperação da demanda. E esta, no atual cenário, está condicionada à elevação do investimento público (ou das concessões de obras), que o governo continua contraindo, o que impedirá a melhoria da arrecadação. Assim, a situação fiscal piorará, o governo permanecerá reduzindo investimentos (o item menos rígido das despesas) e a arrecadação manterá a sua trajetória de queda (ou estabilidade em um patamar baixo). O governo precisa praticar uma combinação mais adequada

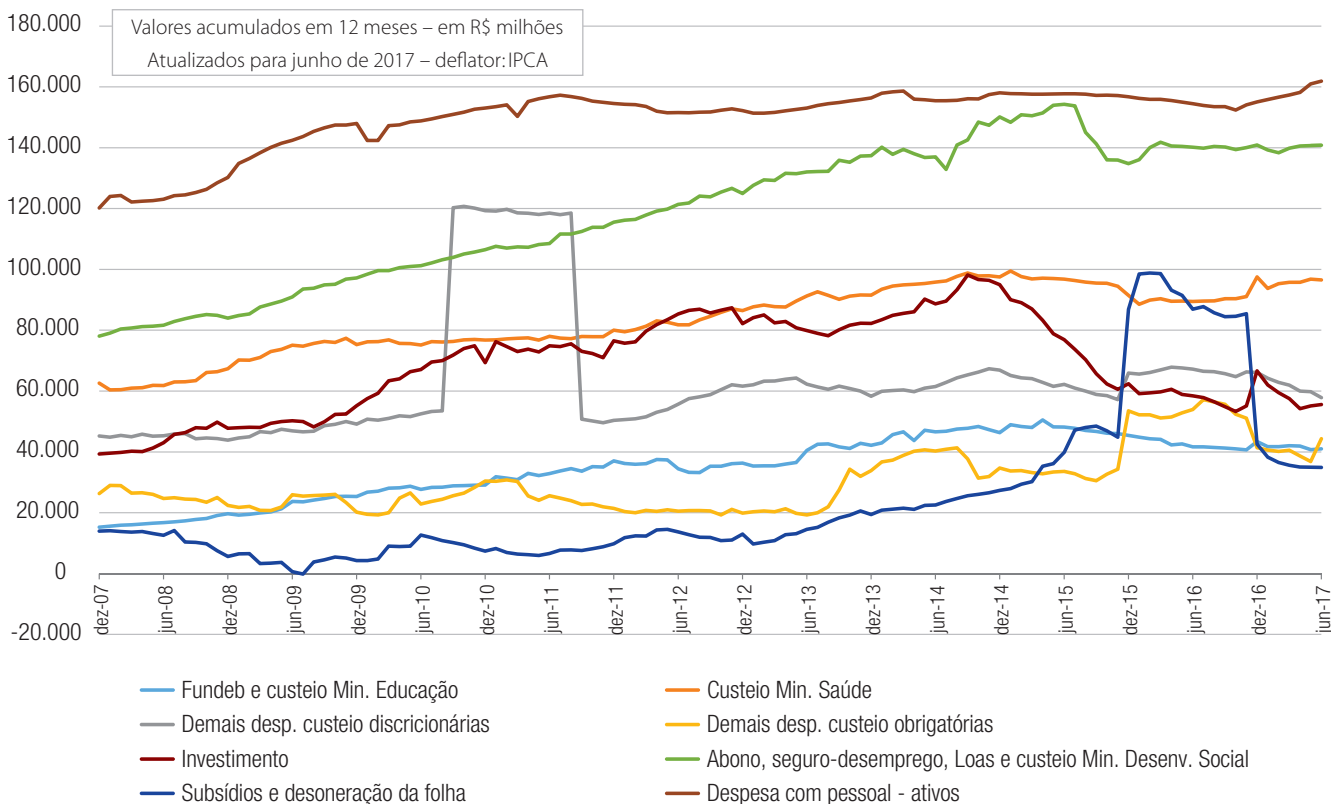
para a evolução das suas diversas despesas – preservar gastos sociais, cortar privilégios e aumentar o investimento público. Como podemos observar no gráfico 2, não é esse o caminho que o governo vem seguindo, infelizmente.

Neste gráfico estão apresentados os principais grupos de despesas primárias do governo. Nota-se que a maioria das despesas com custeio mostra-se estável ou declinante nos últimos meses, com exceção das despesas com saúde (que crescem devido ao envelhecimento da população, à própria recessão que aumenta a demanda por serviços públicos e problemas de gestão no

setor) e com pessoal. O gráfico também confirma uma afirmação anterior: as despesas com investimentos registraram a maior queda entre as analisadas. Logo, a qualidade do ajuste, pelo lado das despesas, é ruim: elevaram-se os gastos com pessoal, através da concessão de generosos reajustes a grupos já bem remunerados e extensivos a vários aposentados, e reduziu-se a despesa mais importante para viabilizar a retomada do crescimento.

Por fim, como o governo colocou a carroça na frente dos bois, a Reforma da Previdência, que deveria ter sido votada primeiramente, foi adiada e o déficit nesse setor é crescente.

Gráfico 2: Evolução das despesas primárias, excluídas as contas da Previdência do regime geral e dos servidores, segundo grandes grupos de gastos



Fonte: Tesouro Nacional, com cálculos do autor.

Nota-se no gráfico 3 que também há uma queda sensível da arrecadação previdenciária, em função do quadro no mercado de trabalho e de uma provável postergação de recolhimentos por parte de empresas endividadas, e a despesa cresce continuamente, principalmente no regime urbano, enquanto em relação aos servidores inativos começa a também apresentar sinais de expansão. Chama atenção a disparidade entre despesas e receitas nos regimes rural e do setor público; enquanto o primeiro requer uma fonte de financiamento específica, pois reduzir seu alcance aumentaria a pobreza no país, o segundo reforça a desigualdade, e deveria ser elevada a contribuição dos próprios beneficiados. Do contrário, não há como reduzir o déficit do setor público. Junta-se a esse quadro a elevada despesa com encargos da dívida, que temos arcado há anos, devido à

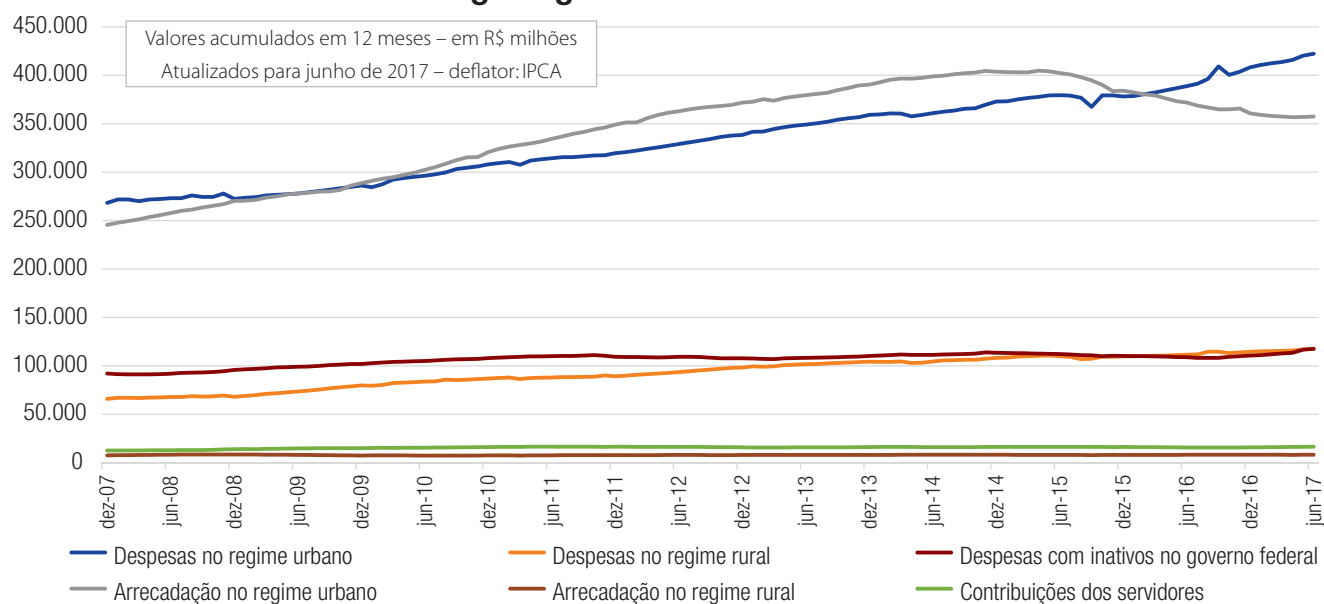
Como o governo colocou a carroça na frente dos bois, a Reforma da Previdência, que deveria ter sido votada primeiramente, foi adiada e o déficit nesse setor é crescente

prática de uma taxa de juros muito alta e ao desequilíbrio das próprias contas públicas e, como resultado, desde 1997 não há nenhum período (considerando o acumulado em 12 meses) em que a poupança pública tenha sido positiva.

O ajuste fiscal também deveria, em uma segunda etapa, implicar um reordenamento da estrutura tributária. Não estou defendendo um aumento da carga tributária, mas um sistema proporcionalmente mais equânime, que ajude a acelerar a distribuição da renda. Taxar proporcionalmente mais os mais ricos, através de suas pessoas físicas, via lucros e dividendos distribuídos e transmissão de heranças, por exemplo, são mecanismos muito utilizados em países cuja sociedade tenha uma preocupação maior com o tema.

Há muito a fazer. Como afirmei no início, o governo criou o teto, mas não os instrumentos, manteve a meta de superávit e atribui o retorno do crescimento ao resgate da confiança. Vai pagar um preço alto agora, ao elevar impostos ou futuramente alterar ambas as metas. ▣

Gráfico 3: **Evolução das receitas e despesas previdenciárias do regime geral e dos servidores**



Fonte: Tesouro Nacional, com cálculos do autor.