

Qual deveria ser o ajuste fiscal posterior à reforma da Previdência?

Nelson Marconi

Coordenador executivo do Fórum de Economia da FGV e professor da FGV EAESP

O cenário das contas públicas continua problemático, como sabemos. Mesmo com uma reorientação da política fiscal após a definição do teto de gastos, o déficit primário e o nominal continua crescendo. Neste artigo, vamos analisar o que aconteceu nos últimos anos e o que pode ser feito no futuro próximo para melhorar esse quadro, ainda mais com a premente aprovação da reforma previdenciária.

A tabela 1 a seguir nos auxilia a elaborar essa análise. Nela podemos observar a participação de diversos itens no total de despesas e receitas do chamado governo central a partir de 2010, ano inicial da série que disponibiliza as informações sob os critérios de desagregação adotados neste artigo. É importante avaliarmos a participação de cada item para entendermos sua relevância e evolução relativa. Ao contrário da forma como o Tesouro Nacional divulga as informações, estou considerando os subsídios como um abatimento da receita líquida, junto com os incentivos fiscais, e não como despesa; além disso, estou incluindo na análise os gastos totais do governo, e não apenas as despesas primárias, pois é o comportamento do gasto agregado que vai determinar a evolução da dívi-

da pública (sem deixar de considerar que, logicamente, o comportamento das despesas primárias influi no sentido e magnitude das variações da taxa e da despesa com juros).

Nota-se primeiramente que a participação de subsídios e incentivos na receita aumentou após 2014 e caiu apenas mais recentemente, mas ainda se encontra praticamente no mesmo patamar daquele ano, que já era superior ao observado no início da década. Nada foi feito para reduzir este item de forma significativa, é o que mostram os dados. Se considerarmos que há isenções fiscais não incluídas no cálculo do resultado do Tesouro, a renúncia é ainda maior. Segundo o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, da STN, estão previstos este ano um montante de R\$ 54,5 bilhões apenas de renúncias de receitas previdenciárias (sem considerar a desoneração da folha, incluída no cálculo do resultado do Tesouro). Outras renúncias não estão explícitas em relatórios do Tesouro, mas o TCU estimou um valor total de R\$ 283 bilhões, no nível federal, para o ano de 2018, correspondendo a cerca de 20% do valor das receitas tributárias.

A participação das despesas com educação também caiu no período recente, assim como a dos investimentos (essas últimas mais fortemente). São duas despesas que deveriam ser preservadas em um ajuste fiscal, mostrando a baixa qualidade da estratégia adotada. Em relação a 2014, tomado como comparação por ter sido o último ano em que a despesa primária cresceu mais fortemente, caiu também a participação das despesas assistenciais e juros, ambas modestamente, e de modo mais intenso as demais despesas correntes (neste último caso, a queda é uma boa característica do ajuste). Subiu a participação da despesa com pessoal ativo (fato incompatível com qualquer estratégia de ajuste bem estruturada) e explode, como já sabemos, a participação dos gastos previdenciários, principalmente no regime geral urbano.

As duas maiores despesas são a previdenciária e com os juros; juntas correspondem atualmente a 63% do gasto total do governo central. O Congresso aprovou a reforma da Previdência em primeiro turno; goste-se ou não de seu conteúdo (eu, por exemplo, tenho diversas críticas, principalmente no tocante ao foco de suas economias estarem centradas na redução do valor

médio dos proventos para aqueles que pelas regras atuais se aposentariam por idade), a reforma é importante porque implicará uma redução de despesas a médio prazo que contribuirá para melhorar o quadro fiscal. Portanto, já que a tendência de evolução futura do maior item de pressão sobre as despesas nos últimos anos foi amenizada, há espaço para o Tesouro reduzir mais os juros que oferta sobre seus títulos públicos. Houve uma alta da Selic em 2015/16 que se estendeu por um período maior que o necessário e vai permanecer pressionando por algum tempo essa despesa, o que só reforça a necessidade de reduzi-la em um cenário de desaquecimento e juros internacionais baixos. Esse é um item importante no

ajuste – que não deve ser focado apenas nas despesas primárias – e a sua redução abre espaço para a elevação dos investimentos, por exemplo.

Já a tabela 2 inclui a evolução dos diversos itens de receitas e despesas, em bilhões de reais, atualizados para o mês de maio de 2019. Os dados confirmam a análise realizada com base na tabela 1 e trazem um ingrediente adicional: a variação absoluta nos valores de cada item de receitas e despesas entre 2014 e maio de 2019. Assim, supondo que a tentativa de re-alizar o ajuste fiscal tenha se iniciado em 2015, podemos avaliar quais itens contribuíram, desde lá até o período recente, para aumentar ou reduzir a despesa. Claramente subiram, princi-

palmente, a despesa previdenciária e com pessoal; por outro lado, contribuíram para o ajuste as despesas com investimento (predominantemente), educação, os programas assistenciais e as demais despesas correntes, indo ao encontro da análise inicial deste artigo. Reforça-se, portanto, o argumento de que, com a exceção do comportamento das despesas correntes, a qualidade da composição do ajuste é muito ruim e restringe, inclusive, a recuperação da própria receita, dado o impacto da queda do investimento público sobre o nível de atividade. Sabemos que a Previdência vem pressionando fortemente as contas e reduzindo o raio de ação dos gestores da política fiscal (e por isso a reforma é essencial), mas o

Tabela 1 Participação % dos principais itens de despesa ou receita em seus respectivos totais

Cálculo a partir dos valores acumulados nos últimos 12 meses, a preços de maio de 2019

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Maio/19
Receita bruta										
Incentivos fiscais e subsídios	0,5	0,7	0,9	1,3	1,8	6,2	3,2	2,5	2,0	1,7
Transferências	14,5	16,5	16,2	15,4	16,3	16,4	17,2	16,5	17,3	17,7
Receita líquida reestimada	84,9	82,8	82,9	83,3	81,9	77,4	79,6	81,0	80,8	80,6
Despesas										
Saúde - despesa corrente	5,9	6,2	6,6	6,2	6,2	5,7	6,2	6,0	6,4	6,3
Educação - despesa corrente	1,5	1,7	2,0	2,1	2,2	1,9	1,9	1,6	1,6	1,5
Programas assistenciais (abono, seguro desemprego, BPC e Bolsa Família)	8,0	8,4	9,3	9,4	9,3	7,9	8,8	8,6	8,6	8,6
Previdência - Servidores federais civis e militares	8,7	8,6	8,5	8,0	7,5	7,0	7,2	7,7	7,7	7,7
Previdência - regime geral, urbano	24,0	24,2	25,7	25,2	24,0	22,8	26,0	27,6	28,3	28,5
Previdência - regime geral, rural	6,8	6,8	7,5	7,3	7,0	6,6	7,3	7,6	7,6	7,6
Previdência - total	39,5	39,6	41,7	40,6	38,4	36,4	40,5	42,9	43,6	43,8
Pessoal ativo	11,6	11,4	11,2	10,7	10,0	9,1	9,7	10,2	10,5	10,6
Investimento	5,4	5,8	6,2	5,8	6,1	3,8	4,2	2,9	3,2	3,2
Demais despesas correntes	13,0	7,0	7,3	8,3	8,1	8,5	7,9	6,4	6,9	6,8
Despesa primária reestimada	84,9	80,1	84,5	83,0	80,4	73,2	79,2	78,5	81,0	80,9
Juros	15,1	19,9	15,5	17,0	19,6	26,8	20,8	21,5	19,0	19,1

Fonte primária dos dados: Resultado do Tesouro Nacional.

Tabela 2 Valores dos principais itens de despesa ou receita e diferença absoluta entre os valores de maio de 2019 e 2014

Cálculo a partir dos valores acumulados nos últimos 12 meses, em R\$ bilhões a preços de maio de 2019

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Mai/19	Diferença entre mai/19 e 2014
Receita bruta	1.536	1.551	1.578	1.652	1.611	1.511	1.463	1.487	1.540	1.544	-67
Incentivos fiscais e subsídios	8	11	14	21	30	94	46	37	30	26	-3
Transferências	223	256	255	255	262	248	252	246	266	273	11
Receita líquida reestimada	1.305	1.284	1.309	1.376	1.320	1.169	1.165	1.205	1.244	1.244	-76
Despesas											
Saúde - despesa corrente	82	88	94	95	105	102	105	102	109	106	1
Educação - despesa corrente	21	24	29	32	37	34	32	27	28	26	-11
Programas assistenciais (abono, seguro desemprego, BPC e Bolsa Família)	110	119	133	144	157	141	149	147	145	146	-11
Previdência - Servidores federais civis e militares	121	122	121	123	126	125	122	132	131	131	5
Previdência - regime geral, urbano	332	345	365	388	402	408	441	470	480	484	81
Previdência - regime geral, rural	94	96	106	113	117	118	124	129	128	128	12
Previdência - total	547	564	592	623	645	652	686	731	739	743	98
Pessoal ativo	161	162	159	164	167	163	164	173	178	179	12
Investimento	75	83	89	89	102	67	72	49	55	54	-48
Demais despesas correntes	180	99	104	128	137	153	134	109	118	116	-21
Despesa primária reestimada	1.175	1.139	1.200	1.275	1.350	1.311	1.343	1.338	1.371	1.370	20
Juros	208	283	220	261	330	481	354	367	322	324	-5
Despesa total	1.383	1.423	1.420	1.536	1.679	1.792	1.696	1.705	1.694	1.694	15
Resultados											
Resultado primário	130	145	109	101	-30	-142	-178	-133	-128	-126	-96
Ajustes	1	2	2	4	4	5	2	6	4	8	4
Resultado primário ajustado	131	147	110	105	-26	-137	-175	-127	-124	-118	-92
Resultado nominal	-77	-137	-109	-155	-356	-618	-529	-494	-446	-442	-86

Fonte primária dos dados: Resultado do Tesouro Nacional.

governo poderia ter implementado outras alternativas para o ajuste, distintas dos cortes no investimento e educação, sendo que algumas delas foram indicadas aqui: a redução das isenções, um maior rigor em relação à despesa com pessoal e a prática de juros altos por um período menor.

Assim, já que esse é o cenário atual, e não há o que mudar em relação ao passado, urge que uma vez aprovada a reforma da Previdência o governo

reduza mais a taxa de juros (com isso também a despesa associada a esse item), busque uma diminuição maior de isenções e subsídios e com isso abra espaço para a retomada dos investimentos, que foram reduzidos praticamente pela metade em relação a 2014. Essa é a estratégia mais adequada para recuperarmos o nível de atividade, a receita fiscal e caminharmos na direção do ajuste. Ainda há algum espaço para reduzir a despesa corrente, mas

não é suficiente para, isoladamente, alcançar o ajuste necessário, que deve ser realizado através de uma combinação de medidas, que incluem também a tributação sobre lucros e dividendos distribuídos, hoje inexistente. Continuar reduzindo investimentos e despesas com educação só vai piorar a situação já caótica do país, no primeiro caso a curto prazo e, no segundo caso, deteriorando ainda mais nossa produtividade a médio prazo. 