

POLÍTICA FISCAL E DÍVIDA PÚBLICA

As despesas primárias fora de controle

*Jedson César de Oliveira**
*José Luis Oreiro***

Entre as questões mais preocupantes atualmente no que tange a condução da política econômica do governo do presidente Lula está, sem dúvida alguma, a rápida elevação das despesas primárias do governo central nos últimos anos, tanto em termos nominais quanto em proporção do PIB. Pra se ter uma idéia, em 1994 as despesas primárias, ou seja, aquelas que incluem gastos com pessoal e encargos, benefícios previdenciários e com custeio e capital, e excluem as transferências aos estados e municípios, eram da ordem de R\$ 89,3 bilhões e representavam 14,8% do PIB. Em 2005 esses gastos passaram para R\$ 352 bilhões, significando 18,2% do PIB, como podemos observar na tabela 1. Se considerarmos apenas a variação entre os anos de 2004 e 2005, observaremos um aumento nominal de aproximadamente R\$ 50 bilhões, o que equivale a um aumento real de 10,1%. Esse montante representa aproximadamente 5 vezes o investimento do governo em infra-estrutura no ano passado. Em relação à última década, a taxa de crescimento dessas despesas atingiu a incrível média de 6% real ao ano, ou seja, muito superior à taxa de 2,6% de crescimento do PIB no período de 1995 a 2005.

Tabela 1. Resultado Fiscal do Governo Central (% do PIB)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Receita Total	17,6	17,3	18,3	20,0	21,5	21,3	22,6	23,8	22,9	23,7	25,3
Transf. Est./Mun.	2,8	2,7	2,9	3,1	3,6	3,7	3,8	4,2	3,9	3,8	4,4
Receita Líquida	14,8	14,6	15,4	16,9	17,9	17,6	18,8	19,6	19	19,9	20,9
Despesa Total	14,8	14,6	15,1	16,1	15,9	15,8	16,9	17,3	16,5	17,1	18,2
Pessoal/encargos	5,6	5,3	4,6	4,9	4,9	4,9	5,2	5,3	4,9	4,7	4,8
Ben.Previdência	5,0	5,3	5,4	5,8	6,0	6,0	6,3	6,5	6,9	7,1	7,6
Custeio e Capital	4,2	4,0	5,1	5,4	4,9	4,8	5,3	5,3	4,7	5,2	5,8

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

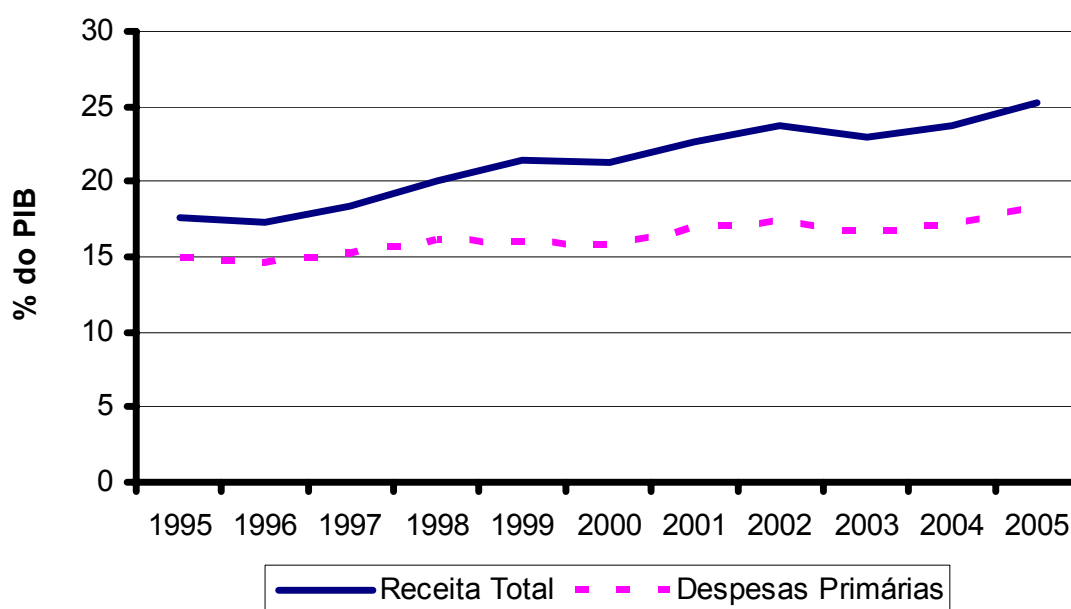
* Mestre em Desenvolvimento econômico pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Endereço eletrônico: jecoli@sociais.ufpr.br.

** Professor do Departamento de Economia da UFPR e Pesquisador do CNPq. Endereço eletrônico: joreiro@ufpr.br. Página pessoal: <http://www.joseluisoreiro.ecn.br>.

Esses dados são realmente preocupantes, pois, não obstante as constantes críticas ao governo federal em diversos artigos assinados por especialistas em finanças públicas, pouco se tem feito para reduzir o ritmo de crescimento dessas despesas. As principais conseqüências do rápido aumento dos gastos do governo são de dois tipos: a elevação da carga tributária de maneira a cobrir o aumento do déficit gerado e a restrição que o afrouxamento fiscal impõe sobre a condução da política monetária.

Em relação ao aumento da carga tributária verificado na última década, não há como negar que boa parte se deve à brusca elevação da dívida pública, em virtude tanto do seu elevado estoque quanto do alto custo de rolagem. Em outras palavras, a dívida líquida do setor público, de 51,6% do PIB em 2005, pode ser considerada alta se tomarmos como referência o ano de 1994, onde o estoque era 30% do PIB, e a taxa referencial de remuneração dos títulos públicos, a Selic, encontra-se no nível mais alto do mundo. No entanto, não devemos desconsiderar o efeito importante causado pela expansão desenfreada das despesas correntes na execução orçamentária do governo federal. O gráfico 1 apresenta o comportamento das despesas primárias e das receitas do governo central no período de 1995 a 2005.

Gráfico 1. Receita total e despesas primárias do Governo Central (% do PIB)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

O rápido crescimento das despesas não-financeiras do governo central sugere que a ele não tem conseguido gerir com eficiência a administração pública sem que haja um aumento da participação do estado na economia, o que acaba exigindo um maior sacrifício da sociedade em termos de arrecadação de tributos. Em alguns casos há uma pressão natural sobre os gastos do governo, tais como os crescentes déficits na previdência, ocasionados tanto pela baixa criação de novos postos formais de trabalho, conseqüência do baixo crescimento econômico, quanto pelo envelhecimento da população. Além disso, em outros casos, o próprio estado tem contribuído para essa elevação, como nos recentes aumentos reais do salário mínimo.

Não se trata aqui de ser contrário ao aumento real no salário mínimo, que, diga-se de passagem, tem demonstrado ser um elemento importante no combate à pobreza, à miséria e na redistribuição de renda no país. A questão é que esse aumento só faz aumentar o déficit da previdência, que passou de R\$ 32 bilhões em 2004 para R\$ 38 bilhões em 2005. De 1995 até 2005 as despesas previdenciárias cresceram mais de 50% em termos reais, saindo de 5% para 7,6% do PIB, e segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o aumento na expectativa de vida da população provocará uma elevação do número de pessoas com 60 anos ou mais de 16 milhões em 2004 (9% do total) para 28 milhões em 2020 (13% do total) e para 40 milhões em 2040 (17% da população). A expectativa de vida do brasileiro, que na década de 80 era de 62,6 anos em média, em 2003 alcançou 71,3 anos o que nos leva a acreditar que o déficit continuará crescendo se nada for feito.

Dois fatos relacionados à previdência terão impacto negativo importante sobre as contas do sistema: o primeiro é o elevado índice de aposentadorias precoces e o segundo é o projeto de extinção do fator previdenciário. Em relação às aposentadorias precoces, os dados mostram que em 1997, 82% das pessoas que se aposentavam o faziam antes dos 55 anos de idade e, apesar da queda, em 2003 o percentual ainda era elevado, 50%. Para ilustrar a dificuldade de se equilibrar o orçamento da previdência imaginemos um trabalhador que se aposentou aos 52 anos de idade tendo contribuído por 35 anos com uma parte de seus rendimentos (se empregado, empregado doméstico ou trabalhador avulso a alíquota máxima é de 11% do salário de contribuição). Supondo que a expectativa de vida desse trabalhador seja de 80 anos, pois certamente ela aumentará em relação à expectativa atual, ele receberá por 28 anos um salário-benefício integral ou proporcional “cheio”, apesar de ter contribuído com apenas 11% do seu salário por 35 anos.

Com relação ao projeto de extinção do fator previdenciário, ainda em discussão no Congresso Nacional, pode-se dizer que é uma absurda volta ao passado. Isso porque o “fator” foi criado no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso justamente para reduzir o número de aposentadorias precoces e assim diminuir o déficit da previdência. Se o projeto for aprovado haverá no médio prazo um rombo nas contas do governo que fatalmente recairá sobre a sociedade como um todo. Isso porque só haverá duas saídas para a administração pública: cortar despesas essenciais, como investimentos (em geral essa é a rubrica mais afetada), ou aumentar impostos.

A segunda consequência do rápido aumento dos gastos do governo é a restrição que o afrouxamento fiscal impõe sobre a condução da política monetária. Isso se deve ao fato de que a elevação das despesas primárias tem como efeito final um aumento na demanda agregada e, conseqüentemente, a política monetária acaba sendo mais apertada para manter as metas de inflação estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional. Com efeito, o que se observa é uma total falta de coordenação entre as políticas fiscal e monetária, que se traduz em um maior custo para a sociedade dado que agora além da carga tributária mais alta haverá também uma taxa de juros também mais alta.

Na raiz do maior problema enfrentado pela população brasileira nas últimas duas décadas, qual seja o baixo crescimento econômico – estão, por um lado – o afrouxamento da política fiscal que permite um crescimento desordenado dos gastos não-financeiros sem a contrapartida de investimentos em bens e serviços essenciais ao crescimento econômico e, por outro, uma política monetária mais rígida que cumpra a meta de inflação e atenda às exigências dos compradores de títulos públicos em virtude da insegurança gerada pelo aumento do estoque da dívida. Os efeitos dessa falta de coordenação são a forte valorização do real frente ao dólar e o desestímulo ao investimento privado.

O cenário atual de descontrole fiscal e taxas de juros reais mais altas do mundo implicam em não tirar proveito do ótimo ambiente internacional que proporciona alta liquidez e maior confiança nos mercados emergentes. A literatura teórica mostra que, quando a economia mundial está crescendo, a economia brasileira cresce a reboque, no entanto, na prática, isso não tem se concretizado.

Este trabalho se propôs a discutir um tema tão importante para a sociedade brasileira e apresenta algumas propostas de mudanças no sentido de alcançar um maior equilíbrio financeiro que propicie um maior crescimento econômico, sem que haja uma perda do controle inflacionário. Assim sendo, destacamos os principais pontos de mudança:

- i) Estabelecer um teto de 17,5% do PIB para as despesas primárias do governo central, bem como permitir aumentos nominais inferiores à taxa de crescimento do PIB;
- ii) Garantir que o aumento do salário mínimo para os aposentados não seja superior à taxa de crescimento do PIB por um determinado período de tempo;
- iii) Fixação de novos tetos para gastos com pessoal nos três poderes já que em alguns casos os mesmos se encontram abaixo dos tetos e permitem aumentos reais para os servidores públicos;
- iv) Estimular o aumento da poupança doméstica de maneira a expandir a taxa de investimento privado;
- v) Melhorar a coordenação das políticas monetária e fiscal sob pena do Tesouro realizar um ajuste fiscal e o Banco Central tornar inócuo esse esforço pela elevação das taxas de juros;
- vi) Reforma fiscal que desonere o setor produtivo, tais como os incentivos dados ao setor de bens de capital, de maneira a estimular os investimentos para que a economia se expanda sem pressão inflacionária;

Em resumo, é imprescindível a realização de um ajuste fiscal de forma a tornar as finanças públicas mais equilibradas e que propicie a retomada do crescimento econômico. E, se existe um momento mais adequado para se fazer isso, o momento é esse, visto que o ambiente internacional ainda dá sinais de que pode se manter por algum tempo. A janela de oportunidades aberta não deve ser desperdiçada se quisermos evitar uma terceira década perdida e completar uma segunda geração que não viu o país crescer.

