

Perspectivas para a Política Fiscal Brasileira

*Manoel Carlos de Castro Pires**

1. Introdução

Em virtude da eleição para Presidente da República, o ano de 2006 é o momento adequado para se discutir os rumos da política fiscal; verificar os objetivos não atingidos; avaliar porque as políticas fracassaram e redesenhar as estratégias possíveis.

A política fiscal é o principal instrumento que o Governo Federal tem a sua disposição para enfrentar esse problema. Para contemplar seus objetivos o Governo Federal deve decidir quanto e onde arrecadar e gastar, e como poupar para suavizar as flutuações da economia.

Neste sentido, o artigo busca entender como a política fiscal tem sido implementada e quais desequilíbrios devem ser corrigidos. Para tanto, a próxima seção apresenta a perspectiva atual da política fiscal baseada em um modelo de gastos públicos da Coordenação de Finanças Públicas (CFP) do IPEA, apresentado em Carvalho (2001). Busca-se avaliar o que pode acontecer se a atual política de gastos for mantida. Em seguida, alguns cenários alternativos são apresentados com intuito de avaliar possíveis reformas na atual política fiscal. A quarta seção discute algumas implicações para a administração da dívida pública e, por último, seguem as conclusões.

2. O atual rumo da política fiscal

Podemos observar na tabela 1, apresentada a seguir, como devem evoluir os gastos do Governo Central caso a política fiscal mantenha o comportamento médio dos últimos anos. Em primeiro lugar, pode-se notar que o volume de gastos totais em relação ao PIB deverá aumentar em quase 3%. Qual o item de gastos responsável por tamanho aumento? Os benefícios previdenciários aumentarão de 6,14% em 2004 até 8,53% em 2015, uma elevação de 2,3% do PIB. Os demais itens podem ser considerados estáveis. Um dos mais importantes, o item de pessoal, alcança 5,66% em 2015 contra 5,27% em 2004. Além disso, a perspectiva para os investimentos públicos é que eles mantenham uma trajetória pífia.

* Técnico em Pesquisa do IPEA e doutorando em Economia na UnB. Endereço eletrônico: manoel.pires@ipea.gov.br

Tabela 1. Projeção dos gastos não financeiros do Governo Central* (%PIB)

| Itens de Gasto | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-----------------|-------|-------|------|-------|-------|-------|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Pessoal | 5,27 | 4,87 | 4,99 | 5,03 | 5,09 | 5,19 | 5,29 | 5,41 | 5,47 | 5,55 | 5,63 | 5,66 |
| Saúde | 1,48 | 1,61 | 1,56 | 1,55 | 1,55 | 1,56 | 1,56 | 1,56 | 1,55 | 1,55 | 1,55 | 1,53 |
| Investimentos | 0,62 | 0,89 | 0,86 | 0,83 | 0,81 | 0,79 | 0,77 | 0,75 | 0,72 | 0,70 | 0,67 | 0,65 |
| Inversões | 0,18 | 0,17 | 0,17 | 0,16 | 0,16 | 0,15 | 0,15 | 0,14 | 0,14 | 0,13 | 0,13 | 0,12 |
| Subsídios | 0,54 | 0,60 | 0,58 | 0,56 | 0,54 | 0,53 | 0,52 | 0,51 | 0,49 | 0,47 | 0,47 | 0,44 |
| ODC | 1,92 | 2,32 | 2,28 | 2,25 | 2,21 | 2,17 | 2,11 | 2,06 | 1,99 | 1,93 | 1,93 | 1,78 |
| Ben. Previd. | 6,14 | 7,33 | 7,58 | 7,79 | 8,04 | 8,20 | 8,34 | 8,47 | 8,51 | 8,55 | 8,55 | 8,53 |
| LOAS RMV | 0,43 | 0,48 | 0,52 | 0,53 | 0,54 | 0,55 | 0,56 | 0,57 | 0,57 | 0,58 | 0,58 | 0,57 |
| Seg.desempreg | 0,42 | 0,42 | 0,42 | 0,41 | 0,41 | 0,41 | 0,40 | 0,40 | 0,39 | 0,38 | 0,38 | 0,37 |
| Abono | 0,08 | 0,09 | 0,10 | 0,11 | 0,12 | 0,13 | 0,14 | 0,14 | 0,15 | 0,15 | 0,15 | 0,15 |
| Out.Benefícios | 0,33 | 0,33 | 0,34 | 0,35 | 0,35 | 0,36 | 0,37 | 0,38 | 0,39 | 0,40 | 0,39 | 0,40 |
| Total de Gastos | 17,42 | 19,13 | 19,4 | 19,57 | 19,83 | 20,03 | 20,2 | 20,38 | 20,37 | 20,38 | 20,39 | 20,21 |

Fonte: Coordenação de Finanças Públicas

Notas: * ODC = Outras Despesas de Custeio; Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS); Renda Mensal Vitalícia(RMV)

A partir dessa política de gastos públicos, o que esperar do superávit primário? O montante de superávit primário deve ser acompanhado da carga tributária. A visão mais simples é a de que a carga tributária será mantida, o que significa dizer que o Governo Central deverá ter disponível em caixa 21% do PIB. Portanto, o superávit primário do Governo Central se aproximará de 1,6% do PIB em 2006, reduzindo-se até 2015 quando atinge 0,6% do PIB, contra os 2,8% do PIB obtido em 2005.

No cenário básico, o Governo Central teria apenas a opção de aumentar a carga tributária caso quisesse manter o superávit primário nos patamares anteriores. Além disso, mantida a atual política de gastos, uma reforma tributária que tenha como objetivo reduzir a carga de impostos é inviabilizada.

3. Alternativas possíveis

Se o Governo Central optar por manter o atual superávit primário, ele deverá fazer alguns ajustes na atual política de gastos. Este artigo contempla quatro itens de ajustes: (i) despesas discricionárias, (ii) pessoal, (iii) benefícios previdenciários e (iv) benefícios assistenciais.

O ajuste nas despesas discricionárias (investimentos, inversões e outras despesas de custeio) é o mais comum na política fiscal brasileira. Isto ocorre porque esta é a parte da despesa que não é obrigatória por lei, dando grau de manobra ao Governo. Assim, esta é uma opção para o curto prazo, entretanto, acaba por adiar reformas estruturais. A manutenção dessa estratégia pode levar à uma deterioração da economia no longo prazo.

A redução nas despesas discricionárias de forma a preservar o superávit primário do Governo Central é de 2% do PIB. Nessa situação, as despesas discricionárias cairiam para menos de 2% do PIB. O Investimento público poderia ser marginal, afetando o crescimento de longo prazo.

O ajuste na rubrica de pessoal é feito de forma lenta, pois sua redução só é possível de duas maneiras: evitando a entrada de novos funcionários e reduzindo o crescimento dos salários dos servidores. Essas duas políticas possuem impactos positivos sobre as contas da previdência social. Uma redução na taxa de crescimento da despesa média com servidores públicos em 2% reduz o montante das despesas rígidas totalizando em 2006, 16,70% do PIB, o que adicionando às receitas discricionárias mantém o superávit primário do Governo Central abaixo de 1% do PIB na projeção para 2015. Assim, a redução da despesa média com pessoal deveria ser muito grande para manter a política de superávit primário sem mencionar o impacto dessa política sobre a oferta de bens públicos.

A redução nos benefícios previdenciários é a mais complexa de ser feita, pois seria necessária uma reforma da previdência. Entretanto, este é o ajuste mais estrutural dentre os avaliados. Além disso, nota-se que essa rubrica é a principal responsável pelo aumento dos gastos em relação ao PIB.

Conforme Caetano (2006), a previdência social brasileira tem forte apelo redistributivo. Sendo assim, pode-se dizer que esse é um sistema que nasceu para ser desequilibrado e, portanto, olhar simplesmente para o seu déficit seria superficial. O importante é saber se esse déficit é explosivo. Os dados recentes sugerem que sim, pois as despesas previdenciárias aumentaram 1% do PIB em quatro anos, enquanto as receitas permaneceram estáveis no mesmo período.

Ao observar as características da previdência brasileira, pode-se observar que o desenho do plano previdenciário brasileiro é bastante peculiar. No caso de aposentadoria por morte, em uma comparação internacional, o Brasil é o único país que não possui exigência de idade mínima, não possui carência contributiva e que permite acumulação plena com outras aposentadorias. É ainda o único país que reajusta as pensões com base no salário mínimo, o que se torna um problema quando esses reajustes superam a inflação. Além disso, a previdência rural brasileira apresenta cobertura de menos de 10%, ou seja, mais de 90% das aposentadorias pagas não possuem fonte de arrecadação. Conseqüentemente, o déficit da previdência rural é a metade do déficit total, apesar de ser um programa bem menos abrangente.

Infelizmente, o modelo da Coordenação de Finanças Públicas (CFP) não possui tamanha desagregação que permita uma avaliação quantitativa de todas essas reformas. O bloco de previdência do modelo avalia apenas os reajustes das pensões e a entrada e saída de pessoas no sistema com base na estimativa passada. Entretanto, essas questões deverão ser atacadas com o objetivo de frear o crescimento dessa rubrica.

O ajuste nos benefícios assistenciais contempla a redução na política social do governo (redução na concessão da bolsa família, por exemplo) e possui impactos equivalentes ao da despesa com pessoal. Entretanto, esse é a principal política do Governo Central, sendo difícil esperar que o ajuste venha por meio desse item.

4. A trajetória da dívida pública

Para se avaliar a trajetória da dívida pública é necessária a adoção de algumas hipóteses adicionais, por exemplo, o superávit primário dos demais governos subnacionais, da taxa de juros e da taxa de crescimento da economia. Para os governos subnacionais, assumiu-se que esses manterão a média do superávit primário obtido no período 1999/2005 (0,1% do PIB para municípios e 0,6% do PIB para os estados). Como taxa de crescimento se adotou 4% e para a taxa de juros 9%.

No cenário básico, onde se assume que a atual política de gastos públicos será mantida, a dívida pública alcança, após 10 anos, 63,58% do PIB. Este resultado é obtido a partir da queda do superávit primário, o qual se ajusta às receitas que são tomadas como constantes e a um montante de gastos cada vez maior. No cenário em que se ajustam as despesas discricionárias (redução de 2%), o investimento público é marginal. A taxa de crescimento econômico foi reduzida para 3% e a dívida pública atingiu 46,5% do PIB. No cenário em que a despesa com pessoal foi ajustada, a taxa de crescimento econômico foi mantida em 4% e a dívida pública alcança 42% do PIB, sendo este resultado equivalente a um ajuste nos benefícios assistenciais.

5. Conclusões

O presente artigo teve como objetivo avaliar as opções de política fiscal para os próximos anos. Como primeiro resultado, nota-se que a possibilidade de uma reforma tributária que reduza a carga tributária é pouco viável. Isso significaria uma grande mudança no estado atual das finanças do Governo Central. Como segundo resultado, nota-se que, tomando a carga tributária como constante, e o atual ritmo das despesas do Governo Central,

a atual meta de superávit primário não deverá ser atingida nos próximos anos. Neste cenário, a dívida pública se torna crescente.

Em linha com essa conclusão, o Tesouro Nacional, no segundo semestre desse ano, realizou um corte significativo nas despesas discricionárias e isso leva ao ponto fundamental: onde o Governo Central deverá efetuar seus cortes de gastos? Ao discutir as quatro possibilidades, mostrou-se que reduções nas despesas médias com pessoal e reduções nas despesas assistenciais obtêm-se resultados semelhantes. O primeiro resultado é que o superávit primário não alcança 4,25% do PIB. O segundo resultado é que o superávit primário atingido é suficiente para a redução da dívida pública, a qual alcança 42% do PIB em 2015.

O cenário que contempla a redução nas despesas discricionárias gera um corte significativo nos investimentos públicos, sendo esse, em termos econômicos, o pior tipo de corte e o mais comum no caso brasileiro. Ao utilizar essa opção, a dívida pública em 2015 deve se situar em torno de 46,5% do PIB. Ademais, discutiu-se o caso da previdência social que possui inúmeros pontos para reforma. Apesar do modelo atual da CFP não contemplar explicitamente esses itens, acredita-se que a previdência deverá sofrer alguns ajustes como forma de aliviar a atual pressão sobre os investimentos públicos.

Por último, pode-se notar que existem diversos caminhos para a consolidação da política fiscal como instrumento de crescimento econômico, de redução da desigualdade e de sustentabilidade financeira. Os caminhos adotados vão refletir o peso que o Governo dá a esses objetivos. Entretanto, é importante dizer que esses objetivos não são contraditórios entre si.

Referências Bibliográficas

- CAETANO, M. (2006). Determinantes da sustentabilidade e do custo previdenciário: aspectos conceituais e comparações internacionais. IPEA. Mimeo.
- CARVALHO, J. C. J. (2001). Tendência de longo prazo das finanças públicas no Brasil. Texto para Discussão, IPEA, nº 795.

