

É preciso evitar o prematuro abandono de um teto para as despesas primárias

Fernando Rezende

Economista e professor da FGV Ebape

Vilma da Conceição Pinto

Economista e pesquisadora da FGV IBRE

Desde a recessão econômica brasileira iniciada em meados de 2014, a contínua deterioração do cenário fiscal foi revelando o tamanho da tarefa que precisa ser executada para avançar na correção dos desequilíbrios fiscais. Para que o país consiga ultrapassar a armadilha da renda média, é necessário avançar mais rapidamente nessa direção, para que a sociedade consiga recuperar a credibilidade na capacidade das instituições responsáveis pela execução dessa tarefa de cuidarem tempestivamente do que precisa ser feito.

Seguindo um padrão que se consolidou nos últimos 15 anos, o governo foi forçado a reconhecer oficialmente a impossibilidade de cumprir a meta de um resultado primário negativo de R\$ 139 bilhões para 2017 e de R\$ 129 bilhões para 2018 estabelecida na LDO, no encerramento do exercício financeiro. Após embates internos entre os responsáveis pelas áreas política e econômica do governo, sobre o valor da nova meta, a proposta enviada pelo Executivo aumentou para R\$ 159 bilhões o déficit primário deste ano e do próximo. Ocorre que a nova



meta só veio a ser aprovada pelo Legislativo após o prazo constitucional para o encaminhamento do projeto para a lei orçamentária de 2018, indicando o pouco caso dispensado ao calendário oficial do processo orçamentário. Isso levou o governo a enviar a proposta da LOA com as receitas e despesas subestimadas.

Ignorando que isso já se transformou numa rotina, esse fato repercutiu em alguns setores da sociedade e em parte da mídia como uma demonstração de fracasso e de falta de empenho do atual governo com o cuidado no manejo das contas públicas e a aprovação das reformas necessárias para evitar a repetição dessa prática.

Como indica um interessante levantamento divulgado na edição de 18 de agosto deste ano no jornal *O Estado de São Paulo*, desde 2001 a meta fiscal vem sendo revisada, sempre para pior, a despeito de várias manobras para excluir algumas despesas do montante incluído no cálculo do resultado e em situações muito distintas com respeito ao comportamento do PIB.

As diferenças entre o previsto e o efetivamente alcançado atingiram o ponto máximo em 2014, quando um superávit de R\$ 116 bilhões se transformou num déficit de R\$ 20 bilhões, que alcançaria quase R\$ 90 bilhões se a prática de retirar despesas do cálculo do resultado primário fosse abandonada. Com a mudança de orientação adotada em 2015, a diferença começou a diminuir, em-

bora os números continuassem a revelar a gravidade do problema. Em valores absolutos, o aumento de R\$ 20 bilhões na meta para o resultado primário deste ano equivale, com sinal trocado, ao resultado obtido em 2001, com a diferença de que a economia crescia 1,4% naquele ano e as previsões para este ano não chegam a um terço deste número.

A gravidade da situação atual se revela no desencontro de duas trajetórias: a das receitas tributárias *vis-à-vis* a das despesas obrigatórias. Do lado das receitas, um fato novo demanda mais explicações. A queda significativa nos coeficientes que relacionam o desempenho da arrecadação tributária ao comportamento da economia. Estudos recentes indicam que o coeficiente de elasticidade da arrecadação com respeito ao PIB teria se reduzido em cerca de um terço quando comparado com o padrão vigente em um passado não muito distante, quando era da ordem de 1,5. Hoje as estimativas são de um coeficiente um pouco menor do que 1.¹ Uma das possíveis explicações para a mudança de comportamento

Excluídos os dois anos que se seguiram à crise de 2008, não parece haver explicação para a continuidade da queda da arrecadação, visto que o comportamento da economia foi desigual

da arrecadação tributária diz respeito às diversas mudanças de regimes ocorridas no pós-crise global, quando o governo optou por elevar significativamente o volume de incentivos fiscais de diversos setores e tributos.

De outra parte, os fatos que explicam o ritmo de crescimento da despesa obrigatória são bem conhecidos e periodicamente circulam na mídia, o que não ocorre com o lado da receita. Nesse caso, a recessão dos dois últi-

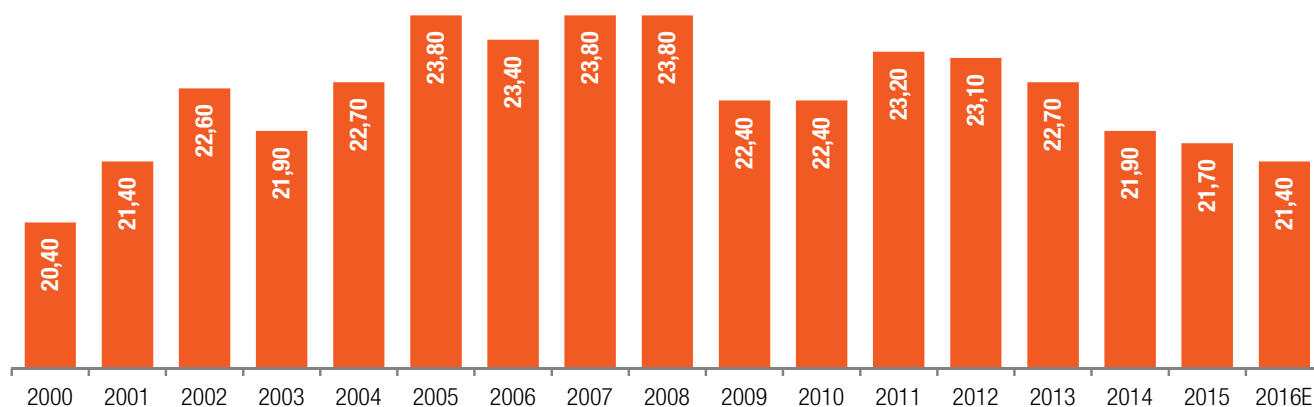
mos anos agravou um problema que já vinha ocorrendo em decorrência de mudanças na composição da atividade econômica e de uma dependência cada vez maior de impostos de má qualidade na composição do regime tributário brasileiro. O assunto ainda não foi bem estudado, mas é possível aventar que a queda na participação da indústria no PIB, o peso do agro-negócio na pauta de exportação, a multiplicação de regimes de cobrança de tributos, a expansão do Simples nacional e o vulto do contencioso tributário, por exemplo, estariam entre os fatores que concorrem para a fragilização da receita.

Em interessante estudo sobre o tema, Afonso e Pinto (2017) mostram a impressionante mudança na tendência da carga tributária nacional num curto espaço de tempo (gráfico 1).²

Observa-se, nesse gráfico, um comportamento que carece de maior explicação. O período coberto pelos últimos 15 anos divide-se em duas metades temporalmente iguais. A tendência de crescimento da carga tributária perdura até 2008 e a partir daí a carga tributária entra em queda

Gráfico 1: Carga tributária federal

Em % do PIB



Fonte: Afonso e Castro. Nota: Dados para 2016 consideram projeção preliminar.

para retornar ao mesmo patamar em que estava no início do período

Excluídos os dois anos que se seguiram à crise mundial de 2008, não parece haver explicação para a continuidade da queda verificada na segunda metade do período, visto que o comportamento da economia foi muito desigual. A decomposição da arrecadação segundo os principais tributos que compõem a carga tributária global adiciona elementos interessantes para a reflexão. Entre 2008 e 2016, a principal contribuição para as receitas públicas veio do aumento na formalização das relações trabalhistas, que concorreu para o incremento da receita proveniente dos impostos que incidem sobre a folha de pagamento, que não foi suficiente, todavia, para contra restar a queda na arrecadação dos principais tributos que concorrem para a receita do governo federal.

Chama atenção no gráfico 1 a quase simetria da inversão da trajetória, sugerindo não haver uma explicação

Até 2025, o gasto primário teria que cair em montante equivalente a 3,5 pontos percentuais do PIB, em relação a 2016, para se ajustar à regra do teto

razoável para esse comportamento. Logicamente, as duas curvas deveriam mostrar inclinações distintas, já que os períodos a que se referem correspondem a variações expressivas no comportamento da economia.

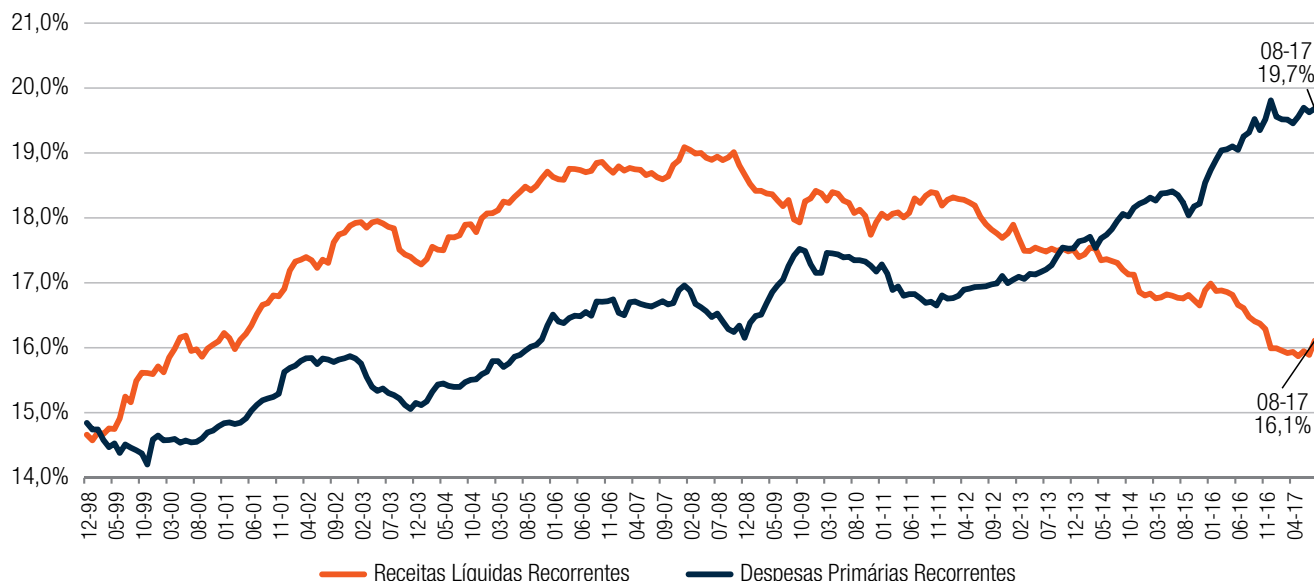
De qualquer modo, o que mais uma vez fica claro pelas evidências apresen-

tadas é que o desequilíbrio fiscal não será resolvido mediante a recuperação da economia. Com um coeficiente de elasticidade um pouco abaixo de 1, a taxa de crescimento da arrecadação tributária sequer igualará a taxa de crescimento do PIB, ao passo que, sem alteração nas regras que comandam o crescimento das despesas obrigatórias, o crescimento destas ficará um pouco acima do PIB, mesmo com avanços na reforma da Previdência e com correções pontuais nas despesas com o funcionalismo. Basta a vinculação dos gastos ao salário mínimo, mantidas as regras atuais para o seu reajuste, para que isto aconteça.

A dimensão do problema é revelada pelo gráfico 2. Desde 2013, as despesas regulares superam as receitas recorrentes, e a boca de jacaré que começou a se abrir há cinco anos vem crescendo desde então. Com a perda de dinamismo das receitas tributárias e a maior dificuldade para preencher o espaço pelo recurso a

Gráfico 2: Evolução das receitas e despesas recorrentes

Valores acumulado em 12 meses em % do PIB



Fonte: FGV IBRE.

receitas extraordinárias, a situação só tende a se agravar se nada de relevante ocorrer rapidamente. Portanto, não dá para esperar. As mudanças precisam ocorrer rapidamente.

Novos cenários para o comportamento das despesas primárias para o primeiro decênio de vigência da emenda constitucional que estabelece o teto para os gastos públicos indicam que o quadro ficou mais preocupante. Os números revelam que o que inicialmente estava previsto para ocorrer em 2019, agora já deverá acontecer no próximo ano. Se nada de novo ocorrer, o teto deverá ser ultrapassado ainda em 2018, como mostra o gráfico 3.

Uma reforma previdenciária que se limite a rever o limite de idade para a aposentadoria não alivia a situação no curto prazo, mas apresenta ganhos expressivos no médio prazo. Combinada com a revisão da regra de reajuste do salário mínimo que passe a preservar seu valor

em termos reais, elas estabilizam as despesas num patamar de 19,5% do PIB, mas existe uma distância crescente do teto para os gastos nos próximos anos (gráfico 3).

Fica claro que muito mais precisa ser feito. Até 2025, o gasto primário teria que cair em montante equivalente a 3,5 pontos percentuais do PIB, em relação a 2016, para ajustar-se à regra do teto. No cenário com reformas, os gastos com Previdência e assistência subiriam para 9,3% do PIB em 2018, de tal forma que as demais despesas teriam que encolher o equivalente a 0,8 ponto percentual do PIB para que o total se acomode ao teto, agravando as dificuldades para financiar as despesas de custeio e para recuperar os investimentos. Daí em diante, as despesas com Previdência e assistência se estabilizariam num patamar de 9,6% do PIB, de tal modo que as demais despesas primárias teriam que recuar gradualmente para que o total não fure o teto.

Como as despesas obrigatórias representam cerca de 80% do total das despesas primárias, e Previdência e assistência respondem por mais da metade delas, ainda que fosse possível reduzir expressivamente os gastos com pessoal, o espaço fiscal para acomodar as chamadas despesas discricionárias ficaria cada vez mais apertado.

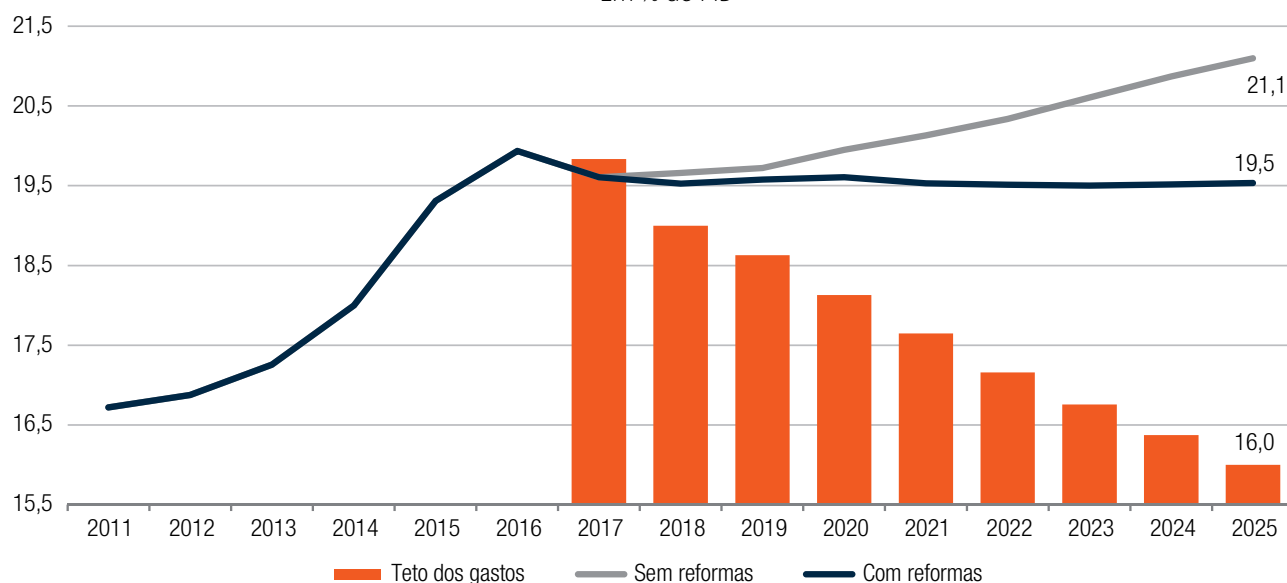
Em outras palavras, é necessário fazer muito mais para propiciar a sobrevida da regra que fixa o teto os gastos, evitar que serviços essenciais para o país e para a população sejam prejudicados, e recuperar os investimentos públicos que o país exige para sustentar o crescimento. ■

¹Bráulio Borges, pesquisador associado do IBRE, estima em 0,92 o coeficiente de elasticidade da arrecadação tributária (o número consta de apresentação feita por ele sobre o desequilíbrio estrutural das contas públicas em 20/7/2017).

²José Roberto Afonso e Vilma Pinto. Desempenho recente da carga tributária nacional. IBRE, maio de 2017.

Gráfico 3: Evolução do gasto primário

Em % do PIB



Fontes: STN/MF e FGV IBRE.