

O desafio inadiável da contenção do crescimento do gasto público

O desempenho acumulado em 2015 até novembro indica que o setor público consolidado (governo central, estados, municípios e empresas estatais) apresentou déficit primário de 0,7% do PIB, o que representa uma ampliação importante em relação ao déficit de 0,4% observado em igual período de 2014. Essa deterioração do desempenho fiscal se deu a despeito de uma melhora expressiva do resultado dos governos regionais, que acumularam superávit primário de 0,4% do PIB nos onze primeiros meses do ano, ante resultado de 0,1% em igual período um ano antes. Isto posto, a piora observada neste ano se concentra no governo central, cujo déficit se ampliou de 0,4% para 1% do PIB no mesmo tipo de comparação.

Destaque-se que essa deterioração apreciável do resultado primário do governo central se deu a despeito de uma redução de 3,4% da despesa em termos reais no acumulado de 2015 em relação a igual período do ano passado. Isso contrasta fortemente com o crescimento médio de 6,4% a.a. que tem se observado desde o início da série, em 1997. Caso o ritmo de queda visto até novembro tenha se mantido no último mês do ano, teremos em 2015 a maior queda do gasto público federal desde o início da série, superando as reduções vistas em 1999 (-0,3%), 2003 (-3,2%) e 2011 (-3,0%).

Mantendo o padrão observado nos outros anos de contenção do crescimento do gasto nas últimas décadas, o ajuste de 2015 se concentrou nos investimentos, que acumulam no ano um recuo de nada menos que 38,1%. Esse padrão, bastante perverso sob a ótica do impacto da política fiscal sobre o crescimento de longo prazo, é facilmente explicável: dada a rigidez produzida por diversos mecanismos institucionais no gasto público corrente, grande parte do poder discricionário do Poder Executivo sobre o gasto está concentrado nessa rubrica. Em adição aos investimentos, a dinâmica do gasto em 2015 reflete os efeitos da significativa aceleração inflacionária que, ao menos temporariamente, reduz em termos reais gastos que apresentam rigidez nominal. Observe-se, por exemplo, que os gastos com funcionalismo apresentam crescimento real de apenas 0,6% no acumulado do ano, ante uma média anual de 4,1% desde 1997. Além disto, os gastos com benefícios previdenciários apresentam crescimento real de apenas 1,8% em 2015, que vem a ser a menor taxa de expansão desde o início da série histórica. Isto é reflexo direto da corrosão inflacionária do salário mínimo. A despeito do reajuste nominal de 8,8% aplicado em janeiro do ano passado, o valor médio real do salário mínimo deve ter sofrido queda de 0,5% em relação a 2014. Essa é a primeira queda nesse tipo de comparação desde o Plano Real, em 1994.

Dada a queda do gasto, a piora do desempenho do governo central no ano passado só pode ser explicada pelo recuo da arrecadação. Há, de fato, uma retração real de 6,8% da receita líquida total em comparação a 2014. Esse é, de longe, o pior desempenho da série histórica. Como já tratamos em outras oportunidades, a característica da política fiscal nas últimas décadas foi um crescimento contínuo da carga tributária, que permitiu a geração de superávits primários relativamente robustos a partir do final dos anos 90 até 2012, em que pese uma persistente tendência de expansão do gasto público em velocidade muito superior à do PIB.

Observe-se que esse forte recuo das receitas não decorre de reduções de impostos. Pelo contrário, tivemos ao longo do ano elevações nas alíquotas de impostos importantes, como IPI (sobre bens duráveis), Cide (sobre combustíveis) e IOF (sobre operações de crédito). Isto posto, é evidente que a queda da arrecadação é fruto da brutal recessão que ora enfrentamos. O fato de as receitas caírem a uma velocidade bastante superior à queda do PIB é algo ainda não inteiramente compreendido, mas parece haver pelo menos dois fatores importantes para explicar esse fenômeno. Em primeiro lugar, a absorção doméstica tem caído em velocidade muito superior ao PIB, refletindo a importante melhora dos saldos em transações correntes a despeito da deterioração nos termos de troca. Ao que tudo indica, a arrecadação tende a seguir mais de perto a trajetória da absorção doméstica. Em segundo lugar, os dados de emprego sugerem que a economia formal tem caído em velocidade também bastante superior à do PIB, e isso obviamente tende a produzir um desempenho pior da arrecadação.

Olhando-se à frente, nossa impressão é que as dificuldades no campo fiscal persistirão em 2016. Do lado da arrecadação, não há ainda qualquer sinal de que um ponto de inflexão esteja no horizonte. Nossa expectativa é de que a recessão deva prosseguir pelos próximos trimestres, em um contexto em que a elevada incerteza econômica e política atua como um forte inibidor do investimento. Nesse sentido, o que se pode vislumbrar neste ano é uma continuidade da tendência extremamente adversa da arrecadação.

Do lado do gasto, há três focos principais de preocupação. Em primeiro lugar, o padrão histórico sugere que quedas do investimento costumam ser seguidas por recuperações no ano seguinte. Foi assim em 2000, 2004 e 2012, na sequência dos episódios anteriores de contenção do investimento. Desta forma, vemos como bastante provável que os investimentos contribuam para produzir alguma aceleração do gasto em 2016. Adicionalmente, haverá os efeitos do reajuste de 11,7% do salário mínimo anunciado em fins de dezembro, em comparação a uma alta de 8,8% 12 meses antes. Isto produzirá aceleração em parte relevante dos gastos das diversas esferas de governo, com destaque para os benefícios do INSS. Há, por fim, a questão da inflação. As projeções de consenso indicam que a inflação recuará de 10,8% em 2015 para 7,1% neste ano. Isto, caso se confirme, tende a produzir alguma aceleração do crescimento do gasto em termos reais, revertendo parcialmente o fenômeno visto em 2015.

O que resulta de tudo isto é que o crescimento do gasto público real deve apresentar alguma recuperação em 2016, após a queda de intensidade inédita vista em 2015. Como a arrecadação deve seguir em declínio, há uma tendência de ampliação importante dos déficits primários, salvo pela adoção de novas medidas no lado da arrecadação ou do gasto.

Em termos mais amplos, o ano de 2015 ficará marcado para o Brasil como o ano em que tornou-se urgente um debate há tanto tempo postergado no âmbito da política fiscal. A questão fundamental, que se evidencia nos desenvolvimentos recentes, é que não há equilíbrio fiscal que possa se assentar em um crescimento contínuo da carga tributária. Esse padrão, presente nas últimas décadas, contribuiu para reduzir o potencial de crescimento da economia, mais ainda porque se fez acompanhar de uma composição ruim do gasto público. Em particular, a despeito de termos evoluído para níveis altíssimos de carga tributária, o Estado brasileiro segue exibindo uma baixíssima capacidade de investir em infraestrutura, o que acentua a fragilidade do crescimento potencial da economia.

A superação da grave crise fiscal que ora enfrentamos provavelmente exigirá uma nova rodada de elevação de carga tributária. Partindo de déficits primários que podem superar 2% do PIB em 2016, precisaremos fazer um ajuste de pelo menos 5% do PIB nos próximos anos para que se restaurem os superávits requeridos para estabilizar a dívida pública como proporção do PIB. É quase inevitável que uma parte desse esforço se dê através de novas elevações de carga tributária. Acreditamos ser imprescindível, porém, que essas elevações de impostos sejam acompanhadas de reformas institucionais que alterem a trajetória de crescimento do gasto público no longo prazo. Sem isto, não haveria equilíbrio fiscal sustentável, e a elevada incerteza macroeconômica impediria a superação da recessão, o que poderia anular os efeitos da elevação de impostos, como foi o caso em 2015.

Resolver uma crise fiscal através de reformas que alterem substancialmente a trajetória do gasto público é uma tarefa gigantesca, algo que o Brasil ainda não foi capaz de fazer desde a redemocratização, há mais de 30 anos. Esse é o desafio econômico e político fundamental que o Brasil precisará enfrentar nos próximos anos se quiser preservar a estabilidade econômica a duras penas conquistada a partir de 1994. Infelizmente, as evidências são de que não estão dadas as condições políticas para avançar nessa agenda em 2016. O que resulta disto é a perspectiva de aprofundamento de uma recessão de proporções históricas, ao mesmo tempo em que crescem os riscos inflacionários neste e nos próximos anos.

Alexandre Bassoli

Economista-chefe do Opportunity e Mestre em Economia pela USP.