

Ajuste fiscal: ruim para quem?

O problema com as nossas contas públicas está no cerne da crise econômica brasileira. Não por acaso, o tema tem sido constante na mídia e também nos nossos Comentários Macroeconômicos. Na ausência de ajustes, nossa dívida terá crescimento explosivo. Hoje já é relativamente difundido o reconhecimento do problema, o que nos leva, então, a outra questão: como resolvê-lo?

Embora não exista uma fórmula pronta para solução de problemas fiscais, felizmente a literatura é capaz de nos dar importantes lições e, ao mesmo tempo, argumentos para rebater ideias erradas.

Uma primeira recomendação errada é a de que deveríamos expandir (e não contrair) o gasto público. Segundo os que defendem essa ideia, a expansão fiscal elevaria mais que proporcionalmente o PIB e, conseqüentemente, as receitas. O resultado final, portanto, seria uma redução do déficit público.

A literatura¹, no entanto, aponta que a chamada “expansão fiscal autofinanciável” só é (teoricamente) possível em economias com alto multiplicador fiscal e baixas taxas de juros, precisamente o oposto da situação brasileira. Em outras palavras, no Brasil o aumento do gasto público expande o déficit fiscal. Portanto, não há qualquer respaldo para a recomendação de se aumentar o gasto público no atual contexto brasileiro. Tudo indica, na verdade, que isso agravaria o nosso problema.

Mesmo entre os que entendem que a expansão dos gastos seria deletéria, existe quem recomende que, em vez de conter os gastos, deveríamos elevar tributos. Basicamente, o argumento deriva da ideia de que uma unidade a menos de gasto gera um efeito contracionista maior sobre o PIB do que uma unidade a mais de receita – ou seja, o multiplicador do gasto seria maior que o da receita. Nesse sentido, o custo (em termos de PIB) de um ajuste pelo aumento de impostos seria menor.

De fato, o multiplicador dos gastos costuma ser maior que o das receitas. Contudo, esse resultado é válido para alterações do gasto e da receita percebidas como temporárias, ou seja, tipicamente em contextos que visam o manejo da demanda agregada. Não se deve confundir isso, porém, com situações de “consolidação fiscal” (ou seja, quando se quer reduzir os déficits fiscais e o crescimento da dívida). Para essas situações, onde as mudanças no gasto ou na receita são percebidas como duradouras, a literatura empírica² é bastante sólida e nos ensina que o impacto de ajustes pelo lado do gasto é menor do que por aumento de receitas. Portanto, se queremos reduzir nosso déficit e conter a trajetória crescente da nossa dívida, a melhor estratégia é ter um plano crível de ajuste das despesas.

Na realidade, não precisaríamos sequer recorrer a essas evidências empíricas. Basta entender que o nosso problema deriva de um arcabouço de regras que impõe, ao longo dos próximos anos, um crescimento das nossas despesas acima do crescimento potencial da economia. Isso significa que para fazer frente a essa dinâmica não bastaria aumentar impostos em um determinado ano. Seria preciso aumentar tributos a cada ano, o que obviamente não é viável.

Note, adicionalmente, que sequer entramos no debate de se ajustes fiscais são ou não expansionistas. O ponto relevante é que, no nosso caso, o ajuste é uma necessidade inescapável, no sentido de que não fazê-lo imporá um custo extremamente elevado, na forma de recessão e inflação crescente. Portanto, ainda que o ajuste fiscal pretendido possa ser contracionista no curto prazo, o custo de fazê-lo é menor do que não fazê-lo e, como depreendemos pela literatura especializada, o ideal é que o façamos ajustando as despesas.

Ademais, é importante destacar que, diferente de muitos países europeus que embarcaram em políticas de consolidação fiscal num contexto de juros próximos a zero, no Brasil temos um grande espaço para cortar os juros a fim de combater eventuais efeitos contracionistas da política fiscal, minimizando, portanto, seus custos.

Mas, se os custos de um ajuste pelo lado do gasto tendem a ser pequenos, especialmente num contexto em que a política monetária pode ser utilizada para estimular a economia, por que a ideia de ajustar as contas públicas parece tão árdua? Por que há tanta resistência?

O ponto é que políticas fiscais têm efeitos distributivos e, assim sendo, momentos de ajuste sempre vão gerar perdedores. Em outras palavras, embora o ajuste gere benefícios difusos para a sociedade, tende a impor custos concentrados em alguns segmentos. Naturalmente, o caminho deveria ser o de buscar corrigir as principais distorções, ineficiências e injustiças na divisão do orçamento, independente do grupo afetado. No nosso caso, apenas para citar alguns exemplos de políticas públicas caras e altamente concentradoras de renda, temos: i) aposentadoria por tempo de contribuição; ii) regras diferenciadas na previdência do setor público; iii) estabilidade dos empregos públicos; iv) universidade pública gratuita para quem pode pagar; v) subsídios e desonerações às empresas politicamente conectadas.

Ocorre que essas distorções não surgiram por acaso, mas em larga medida pela pressão política de grupos que foram capazes de se organizar e se fazer (sobre) representados no Congresso. Em momentos como o atual, esses mesmos grupos usam sua força política para evitar o máximo possível que o custo do ajuste recaia sobre si. A propósito, as ideias erradas de que tratamos aqui são alguns dos artifícios retóricos utilizados.

À luz disso tudo, é inegável que a emenda constitucional 95 (EC 95), que estabelece que os gastos primários federais de cada ano serão restringidos ao limite de gastos do ano anterior, acrescidos da inflação, é uma solução bastante engenhosa. Em primeiro lugar, pois ao não apontar sobre quem recairia o custo do ajuste (afinal, não determina como se dará a alocação orçamentária), foi possível evitar maiores resistências e aprovar a emenda. Além disso, a EC 95 corretamente propõe um ajuste pelo lado do gasto e, ao introduzi-lo na Constituição, o tornou mais crível do que uma mera promessa, gerando um efeito de confiança que reduziu a necessidade de um ajuste mais abrupto. De fato, embora o chamado teto dos gastos imponha uma radical mudança frente à tendência dos últimos anos, está longe de implicar em cortes de gastos como vistos nos episódios de ajustes em alguns países europeus.

O maior desafio agora é assegurar que haja condições para o cumprimento do teto dos gastos. Estima-se que na ausência de novas reformas o teto seja desrespeitado já em 2019 ou 2020. A principal causa, como se sabe, é a trajetória prevista para os gastos previdenciários e benefícios assistenciais³. Essas despesas representam hoje 55% dos gastos federais e, sob as regras atuais, chegariam a aproximadamente 80% do orçamento em 2027, ou seja, um aumento de 25 p.p..

Ocorre que, devido ao conjunto de regras atual, apenas 10% do gasto federal é passível de corte. E, ainda, desses 10%, pouco mais da metade corresponde a despesas de custeio com o funcionamento da administração pública, que não podem ser levadas a zero, sob pena de paralisar todo o serviço público. Em resumo, temos menos de 10% do gasto para acomodar os 25% da previdência e assistência social. É impossível. Sem reformas o teto não pode ser cumprido.

Pode-se argumentar que, caso os gastos ultrapassem o teto, a própria EC 95 tem gatilhos para assegurar um ajustamento dos gastos. Por exemplo, ficaria proibido dar aumentos reais ao salário mínimo, aumentos nominais para os funcionários públicos ativos ou criar novas despesas obrigatórias. Como se vê, trata-se de medidas bastante duras e politicamente muito difíceis de serem aplicadas. Nesse sentido, o melhor caminho parece ser o de negociar tempestivamente diversos benefícios e regras, especialmente aquelas ineficientes e injustas, como apontamos acima. Quanto mais rápido avançarmos, arbitrando os conflitos, menores serão os custos para toda a sociedade. Infelizmente, os acontecimentos políticos recentes reduziram nossa capacidade de aprovação de reformas no curto prazo. Ainda assim, certamente, não enfrentá-las é nossa pior opção.

Daniel Machry Brum

Analista do Opportunity e Mestre em Economia pela PUC-Rio.

¹ Delong, J.B.; Summers, L.H. (2012). "Fiscal Policy in a Depressed Economy". *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 43, issue 1 (Spring), 233-297.

² Por exemplo: Alesina, A., et al. (2017). "The Effects of Fiscal Consolidations: Theory and Evidence". *NBER Working Paper No. 23385*.

³ Incluem o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a Renda Mensal Vitalícia (RMV).