

UM GUIA PARA A REALIZAÇÃO DO AJUSTE FISCAL NA ECONOMIA BRASILEIRA: UMA AGENDA PROPOSITIVA COM 23 MEDIDAS NECESSÁRIAS PARA O AJUSTE FISCAL

Adolfo Sachsida¹

A situação fiscal da economia brasileira tem se deteriorado nos últimos anos. Tanto isso é verdade que, desde 2011, a equipe econômica do governo vem anunciando seguintes ajustes fiscais. Por exemplo, no início de 2011 o governo anunciou um ajuste da ordem de R\$ 50 bilhões. Já em fevereiro de 2012, outro pacote fiscal foi anunciado, desse feita da ordem de R\$ 55 bilhões. Em 2015 novo pacote de ajustes foi anunciado. A rigor, nenhum destes ajustes foi levado a termo, contudo seu simples anúncio denota a preocupação das autoridades nacionais.

Em favor da estabilidade das contas públicas pode-se fazer referência aos seguidos *superavit* primários obtidos. Contudo, três observações fazem-se necessárias nesse assunto: *i*) boa parte do *superavit* tem sido obtida por meio de aumento na arrecadação de tributos, e não com a redução do gasto; *ii*) julga-se (no Tribunal de Contas da União – TCU) a utilização de “pedaladas fiscais” das contas públicas; e *iii*) mesmo levando-se em consideração os itens *i*) e *ii*), ainda assim o *superavit* primário tem se reduzido. Isto é, a sustentabilidade fiscal da economia brasileira suscita dúvidas pertinentes.

Do ponto de vista macroeconômico, não restam dúvidas de que o lado fiscal desempenha papel importante no desenvolvimento econômico de longo prazo do país. Certamente existem agendas políticas e econômicas distintas. Contudo, é consenso geral de que o equilíbrio fiscal é uma meta de política econômica a ser perseguida. A compreensão do cenário atual sugere a necessidade de um forte ajuste fiscal na economia brasileira. Este ensaio é, então, um guia prático para a realização de tal ajuste. Como um panorama geral do ajuste fiscal, o orçamento federal para o ano de 2012 era de R\$ 866 bilhões; com o “corte” anunciado de R\$ 55 bilhões, ele reduziu-se para R\$ 811 bilhões. Contudo, dependendo de considerações técnicas, o governo federal teve uma despesa primária no ano de 2011 entre R\$ 724 e R\$ 757 bilhões. Isto é, o Brasil passou a ser o primeiro país no mundo que anunciou um ajuste fiscal que aumentava em mais de R\$ 50 bilhões (em vez de diminuir) o gasto público. No ano de 2015 não foi diferente: o governo anuncia cortes em relação ao orçamento,

1. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos Regionais, Urbanos e Ambientais (Dirur) do Ipea.

mas tem pouca capacidade de cortar os gastos em relação ao executado no ano anterior. No Brasil, ajuste fiscal deve ser feito por cortes de gastos em relação ao ano anterior, e não por anúncio de cortes orçamentários (que tal como no exemplo acima, podem implicar mesmo em aumento de gastos).

Quando se conhece a estrutura do gasto público no Brasil, o primeiro detalhe que chama atenção é a impossibilidade de se fazer grandes cortes de gasto em um único ano. Assim, qualquer pacote fiscal deve ter em mente um horizonte mínimo de três a quatro anos. Grandes ajustes dependem de consistentes alterações ao longo dos anos. Essa é a única maneira de se produzir um ajuste fiscal sério no país. Junto à redução do gasto público deve ser realizada uma reforma que reduza a carga tributária no Brasil.

Quem conhece contas públicas sabe que só existem cinco maneiras de se realizar grandes cortes orçamentários em um único ano: *i)* cortar investimentos; *ii)* cortar gastos sociais e transferências; *iii)* congelar o salário mínimo; *iv)* aumentar impostos; e *v)* inflação.

A seguir estão especificadas as medidas necessárias para a promoção de um ajuste fiscal duradouro na economia brasileira. Frisamos novamente que a estrutura do gasto público impede sua redução se não forem feitas reformas importantes. De pouco adiantam medidas pontuais aqui. É fundamental que tanto a sociedade quanto a classe política compreendam que sem esse ajuste a situação de longo prazo de nossa economia tende a patamares inviáveis. Muitas vezes ouvimos a grande mídia repercutir sobre os ajustes fiscais ocorridos em alguns países europeus, tais como a Grécia, como se estes fossem uma questão de escolha política. Não, tais ajustes não foram questão de escolha, foram a consequência inevitável do colapso fiscal de determinados países.

No ritmo em que caminha a situação fiscal brasileira, em breve seremos obrigados a fazer ajustes dolorosos, independentemente de vontade ou negociação política. Sendo assim, sugerimos que devemos realizar tais ajustes antes do colapso fiscal, isto é, devemos realizar estes ajustes enquanto ainda existem margens de manobra e espaço para negociação política.

As propostas de ajuste fiscal envolvem: *i)* redução do tamanho do Estado na economia pelo lado da despesa; e *ii)* redução do tamanho do Estado na economia pelo lado da receita.

A mais fácil medida a ser tomada para o ajuste fiscal é o fim imediato das operações entre Tesouro Nacional e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Tais operações geram pesados ônus ao erário público e, ao mesmo tempo, fragilizam a situação fiscal do país.

De acordo com relatório do TCU (2015), em 2011 o valor dos subsídios decorrentes das operações Tesouro-BNDES foi de R\$ 19,2 bilhões (mais R\$ 3,6 bilhões de custo orçamentário). Dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) indicam que tais subsídios foram de R\$ 7,6 bilhões em 2010, e R\$ 1,4 bilhão em 2009 (2015). Observem a velocidade da evolução destes custos. Em 2014, após a aprovação da Medida Provisória (MP) nº 633, o BNDES (e a Financiadora de Estudos e Projetos – Finep) terão autorização para emprestar mais R\$ 50 bilhões a juros subsidiados. O custo para o contribuinte, apenas em relação à equalização de juros da expansão de R\$ 50 bilhões, será de R\$ 12,3 bilhões. No ano de 2015, outros R\$ 30 bilhões foram transferidos do Tesouro para o BNDES. Tais transferências precisam parar imediatamente.

A segunda medida seria substituir o investimento público por parcerias ou concessões, reduzindo os gastos com tal investimento. Essa é a maneira mais efetiva de se diminuir gastos no curto prazo. Em compensação, o estímulo a parcerias público-privadas, ou a concessão a

entes privados, pode ser uma política muito mais efetiva para melhorar a infraestrutura do país. Sem incluir empresas estatais, o investimento do governo central, estados e municípios é de aproximadamente 2,3% do produto interno bruto (PIB).

A terceira medida seria acabar com a regra atual de reajuste do salário mínimo. Tal regra implica em um pesado ônus para as contas públicas. Além disso, os efeitos deletérios dessa política sobre o mercado de trabalho podem parecer pequenos quando a economia está aquecida e a taxa de desemprego está baixa. Contudo, em uma situação de retração econômica e de desemprego alto, esta regra de reajuste tem potencial para aumentar a taxa de desemprego entre os trabalhadores menos qualificados.

Congelar o salário mínimo ajuda muito nas contas da Previdência e nas contas de alguns estados e municípios. Cada R\$ 1 de aumento no salário mínimo pode gerar impacto nas contas públicas em torno de R\$ 350 milhões/ano.

A quarta medida seria minimizar os custos decorrentes da Copa do Mundo de 2014. Faz-se necessária uma política pública que minimize os custos de manutenção com estádios. Nesse sentido, propomos duas frentes: *i*) recuperar o investimento público que foi feito por meio de empréstimos; e *ii*) repassar a administração dos estádios à iniciativa privada.

Como quinta medida, é fundamental minimizar os custos decorrentes de sediar as Olimpíadas de 2016. As mesmas ressalvas feitas sobre a questão dos custos decorrentes da Copa do Mundo aplicam-se aqui.

A sexta medida consiste em um projeto de lei (PL) que aumente a idade mínima de aposentadoria para 67 anos. Não apenas a idade mínima de aposentadoria por idade deve ser aumentada, com uma regra de transição, como a aposentadoria por tempo de serviço deve ser extinta (novamente com regra de transição). Além disso, tanto homens quanto mulheres devem se aposentar com a mesma idade. Não se deve tentar corrigir problemas do mercado de trabalho (como a discriminação e a jornada dupla da mulher) no sistema de Previdência. Essa medida é fundamental para o equilíbrio de longo prazo das contas públicas.

A sétima medida, em acordo com a medida anterior, refere-se ao fim da aposentadoria por tempo de serviço. É simplesmente insustentável permitir que um trabalhador saudável aposente-se aos 50 anos de idade.

Como oitava medida sugere-se a não elevação dos gastos com o Programa Bolsa Família (PBF) e implementação de uma regra compulsória de saída. O problema do PBF não está na falta de recursos e nem em sua abrangência (com quase 14 milhões de famílias atendidas e orçamento para o ano de 2015 de R\$ 27,7 bilhões). O problema do PBF está na ausência de uma regra de saída. Além disso, existem limites para o tamanho da população que pode ser mantida dentro desse sistema. Hoje aproximadamente um em cada quatro brasileiros depende do PBF. Não parece ser necessário aumentar ainda mais essa proporção.

A medida de número nove refere-se à necessidade de parcimônia na realização de concursos públicos. Em anos de ajuste fiscal, a contratação de novos servidores deve ser vista com cautela. O que for possível postergar deve ser postergado.

A décima medida refere-se ao congelamento dos salários dos servidores públicos. Reajuste do salário dos servidores: cada caso deve ser analisado separadamente. A regra de ouro aqui é, gradativamente, diminuir parte da excessiva atratividade do setor público. Salários altos e risco são características do setor privado. Quem quer ir para o setor público terá menos risco, mas ao custo de um salário menor. Sugestão pontual: congelar o salário dos servidores em 2016 (economia estimada de R\$ 15 bilhões).

A 11ª medida sugere uma forte redução com gastos de publicidade. Deve-se incluir nesta redução não somente o gasto em publicidade do governo federal, mas também o gasto das empresas estatais e dos bancos públicos em propaganda.

A 12ª medida estipula a proibição do Banco do Brasil (BB) e da Caixa Econômica Federal (CEF) de comprarem participação em bancos privados. Tais operações costumam ser onerosas e cheias de risco. Se isso não for legalmente possível, então é melhor vendê-los.

A medida de número treze estipula uma forte redução na quantidade de ministérios. A redução recente do número destes órgãos, de 39 para 31, é insuficiente; tal número deve ser reduzido com a imediata redução do número de funcionários comissionados não concursados presentes nos ministérios. Reduzir o número de ministérios para vinte, cortando em torno de 3 mil cargos comissionados, e redução de estruturas físicas, tem o potencial de gerar uma economia entre R\$ 500 milhões e R\$ 1 bilhão (dependendo de quais estruturas e de quais cargos seriam cortados).

A 14ª medida pede por uma imediata auditoria nos repasses de recursos públicos para todas as organizações não governamentais (ONGs). Escândalos recentes mostram como é importante, do ponto de vista de moralidade do gasto público, verificar com rigor o repasse de entes governamentais a ONGs, abrindo inclusive processo judicial, quando se fizer o caso, a exemplo de organizações não regulamentadas, como o Movimento dos Sem Terra (MST).

A 15ª medida clama por uma revisão das concessões de indenização aos grupos denominados “perseguidos políticos”. Já aproxima-se da casa de R\$ 1 bilhão por ano o valor de benefícios concedidos aos anistiados políticos. É fundamental rever o valor das indenizações que esse grupo recebeu nos últimos anos, inclusive com ações judiciais para recuperar somas indevidamente pagas. Adicionalmente, devem ser suspensas novas concessões de indenização a pessoas que dizem ter sido perseguidas pelo regime militar até que sejam esclarecidas dúvidas sobre a utilização desse fundo para beneficiar grupos que nada ou pouco perderam em decorrência da perseguição sofrida durante tal regime.

A 16ª medida refere-se à necessidade de criação de uma regra para a conta “restos a pagar”. Em grande parte das ocasiões, “restos a pagar” é uma estratégia de adiamento de despesas não realizadas de um exercício para outro, o que enrijece ainda mais o orçamento. É fundamental para a transparência das contas públicas a aprovação de uma lei que regule “restos a pagar”.

A 17ª medida sugere uma redução nas despesas com saúde. De acordo com dados preliminares (estimativas de quanto o governo federal gasta acima do mínimo legal), é possível reduzir os gastos federais com saúde em uma magnitude ao redor de R\$ 3 bilhões.

A 18ª medida sugere, ainda, uma redução dos gastos federais em educação. De acordo com dados preliminares, é possível reduzir os gastos federais com educação em uma magnitude ao redor de R\$ 3 bilhões. Certamente tal corte implica redução (ou extinção) de diversos programas federais, tal como o Ciência Sem Fronteiras e outros programas que podem ser importantes, mas que no momento precisam sofrer severos ajustes.

A 19ª medida refere-se ao abandono, pelos próximos quatro anos, dos grandes projetos, tais como o programa Minha Casa Minha Vida, o Minha Casa Melhor, e outros projetos ligados ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Tais programas são dispendiosos e, antes de se aventurar neles, é fundamental sanar as contas públicas do país. O governo deve finalizar imediatamente tais programas, passando imediatamente à iniciativa privada a responsabilidade por tais obras. Na ausência de interesse do setor privado, recomenda-se a extinção de *todos* esses grandes projetos quando tal alternativa se faça possível.

Essas são as dezenove medidas propostas para redução do Estado na economia pelo lado do gasto público. A seguir serão listadas outras quatro medidas que devem ser adotadas para reduzir o tamanho do Estado na economia pelo lado da receita.

A 20ª medida de ajuste fiscal a ser tomada refere-se à suspensão de vários dos incentivos tributários concedidos nos últimos anos. Não há espaço orçamentário para muitas concessões. Entre os incentivos tributários concedidos ao longo dos últimos anos, a mais famosa foi a desoneração sobre a folha de pagamentos, mas um amplo conjunto adicional de medidas foi implementado para levar benefícios fiscais a setores específicos da economia. Tais incentivos devem ser revogados. Apenas em 2014 essa conta chegou a R\$ 88 bilhões. Pelo menos um terço desses benefícios deve ser revisto, gerando uma economia aproximada de R\$ 30 bilhões.

A 21ª medida de ajuste fiscal é o fim da isenção de IR para Letras de Crédito Imobiliário (LCIs) e Letras de Crédito Agrícola (LCAs). Igualar as regras de IR que já incidem sobre os CDBs nas LCIs e LCAs é um passo importante para a canalização dos recursos privados para onde estes sejam mais produtivos, evitando, assim, o estímulo artificial de crédito para outros setores. Receita estimada: R\$ 5 bilhões.

A 22ª medida, e uma das mais importantes do ajuste fiscal, refere-se à necessidade de realização de um grande processo de privatização de empresas públicas. Captar ao menos R\$ 50 bilhões com a venda de ativos públicos (empresas públicas e participações acionárias em empresas privadas).

Por fim, a 23ª medida refere-se à necessidade de uma ampla revisão da legislação ambiental. Esta legislação é um embaraço constante à realização de investimentos privados. Além disso, tal legislação trava também as parcerias público-privadas, e os próprios investimentos públicos.

Ajuste fiscal é isso: corta gastos e corta projetos que talvez sejam importantes, mas que não são urgentes. As medidas anunciadas aqui são certamente impopulares, mas são necessárias para colocar o Brasil novamente em uma trajetória fiscal sustentável.

Adicionalmente, um alerta deve ser feito: existe uma maneira política mais fácil de se fazer o ajuste fiscal. O nome da saída fácil é inflação. Na presença de taxas de inflação elevadas, os gastos do governo sofrem considerável redução (principalmente a folha de salários, que corresponde a aproximadamente 4,5% do PIB). Além disso, não devemos esquecer que o imposto inflacionário também é uma fonte extra de receita para o governo. Sendo assim, e como o governo é capaz de indexar seus tributos, altas taxas de inflação melhoram as contas públicas. Espero que tenhamos a sabedoria de não incorrer nesse caminho fácil. Querer melhorar as contas públicas por meio de inflação é o mesmo que decepar a mão para evitar a unha encravada. De maneira alguma devemos recorrer ao expediente inflacionário para sanar nossos problemas fiscais.

Por fim, vale ressaltar dois pontos que não são analisados por especialistas: *i)* o verdadeiro ajuste fiscal no Brasil está sendo feito pela inflação e pelo aumento de impostos – o governo está usando a inflação para reduzir sua despesa real, principalmente em relação à folha de pagamentos do funcionalismo público; e *ii)* as contas fiscais dos estados e dos municípios também estão em situação precária, com vários dos entes federativos à beira do colapso fiscal – o governo deveria implantar um forte ajuste fiscal, mesmo que doloroso, em vez de realizar medidas pontuais e insuficientes ou utilizando-se de artifícios contábeis. Esse não é o caminho para estabilizar as contas públicas brasileiras no longo prazo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Tesouro Nacional. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório de Avaliação do Cumprimento de Metas Fiscais**. Brasília: STN, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/717eNy>>.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Atividades**. Brasília: TCU, 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/rjPVa8>>.