

A qualidade do ajuste fiscal

Bernard Appy

Artigo publicado no Estado de São Paulo, em 17 de novembro de 2014

Há um consenso, neste momento, sobre a necessidade de que o Governo Federal promova um ajuste fiscal nos próximos anos, visando melhorar os resultados das contas públicas e garantir uma trajetória sustentável para a dívida pública. Não há, no entanto, clareza sobre como este ajuste deve ser feito.

Pessoalmente entendo que o ideal seria que o ajuste fiscal fosse feito através do controle do ritmo de expansão das despesas correntes ao longo de vários anos, melhorando progressivamente o resultado das contas públicas sem ter um impacto muito negativo sobre a atividade econômica no curto prazo. Este tipo de ajuste só é viável, no entanto, se tiver credibilidade, a qual, infelizmente, está em baixa. Neste contexto, é muito provável que, para recuperar a confiança dos agentes econômicos, seja necessário que haja uma melhora sensível do resultado fiscal já no curto prazo.

Como no Brasil as despesas do setor público são extremamente rígidas, é muito difícil conseguir promover um rápido ajuste fiscal via corte de gastos. Uma das poucas categorias de despesas que pode ser rapidamente reduzida é a dos investimentos públicos, que são importantes para o crescimento e, infelizmente, já são muito baixos no Brasil, não alcançando 3% do PIB para o conjunto do setor público (União, Estados e Municípios). Neste contexto, é grande a probabilidade de que parte importante do ajuste fiscal dos próximos anos tenha de ser feita via aumento de tributos.

Este padrão de ajuste fiscal – via corte de investimentos e elevação da carga tributária – não é novidade no Brasil. De fato, desde a Constituição de 1988, o padrão de política fiscal do país tem sido o de elevação de despesas correntes rígidas em momentos de crescimento (quando há um aumento da arrecadação), seguido de um ajuste fiscal via redução de investimentos e aumento de tributos nos momentos de desaceleração. A consequência é um padrão de política fiscal que conspira contra o crescimento do país, pois leva a uma carga tributária crescente e um baixo nível de investimentos públicos em infraestrutura.

Talvez este roteiro seja inevitável nos próximos anos, mas seria importante sinalizar que desta vez será diferente. Por um lado, seria importante sinalizar que um eventual aumento de tributos e corte dos investimentos no curto prazo será seguido por uma política efetiva de contenção do ritmo de expansão das despesas correntes no longo prazo, abrindo espaço para uma redução da carga tributária e um aumento dos investimentos públicos ao longo dos próximos anos. Este tipo de sinalização, desde que crível, certamente contribuiria de forma relevante para o aumento da confiança e uma retomada mais rápida do crescimento no Brasil.

Por outro lado, é muito importante que haja uma preocupação com a qualidade do ajuste fiscal, pois nem todos os tributos e nem todas as despesas são iguais. De fato, há despesas públicas de melhor qualidade, mais importantes socialmente e que

contribuem mais para o crescimento de longo prazo, e despesas ruins, pouco justificáveis inclusive socialmente. Da mesma forma, há algumas maneiras de elevar a arrecadação tributária que são mais prejudiciais à eficiência econômica e ao crescimento que outras.

Neste contexto, se o governo precisar elevar a receita no curto prazo, que o faça com base em tributos que geram menos distorções e prejudicam menos o crescimento. O mesmo se aplica às despesas: ao fazer um programa de corte de despesas correntes de longo prazo, seria importante focá-lo em despesas que são pouco justificáveis social e economicamente.

Não é possível, neste espaço, fazer uma análise mais detalhada sobre o que são receitas e despesas de maior ou menor qualidade, mas é possível dar alguns exemplos.

Pelo lado das receitas, há importantes categorias de rendimentos das pessoas físicas que hoje são claramente subtributados no Brasil. Este é o caso principalmente dos lucros distribuídos na forma de juros sobre o capital próprio, bem como pelas empresas do lucro presumido e do SIMPLES. Elevar a tributação do lucro distribuído e subtributado não apenas é justo socialmente, mas também tem impactos econômicos positivos, ao estimular o reinvestimento dos lucros nas empresas.

Em contrapartida, no longo prazo, o governo deveria focar na redução de tributos que geram distorções e prejudicam o crescimento. Um item importante nesta agenda é a reforma do PIS/COFINS. Outra medida que seria positiva para a competitividade dos investimentos no país seria a redução da alíquota marginal incidente sobre o lucro reinvestido nas empresas.

Pelo lado das despesas, o foco deveria ser a redução, no longo prazo, de despesas pouco justificáveis socialmente. Em artigos anteriores apresentei alguns exemplos deste tipo de distorção, como é o caso das pensões por morte excessivamente generosas concedidas no Brasil e da aposentadoria precoce por tempo de serviço. Em ambos os casos, concedem-se benefícios para pessoas que têm perfeitas condições de obter seu sustento através do trabalho, não se justificando serem sustentadas pelo governo.

Obviamente a discussão sobre mudanças na tributação e sobre ajustes em despesas públicas não é só técnica, mas sim essencialmente política. O problema é que, no Brasil, as decisões políticas sobre este tipo de questão têm sido tomadas sem qualquer base técnica. Uma melhora na qualidade do debate político sobre estes temas é importante não apenas pelos impactos que tem sobre o crescimento de longo prazo do país, mas também para reforçar a cidadania, uma vez que permite aos eleitores entenderem melhor quais são as escolhas que estão sendo feitas.