

Rolf Kuntz*

Minha tarefa é dupla – resumir os principais pontos apresentados nas várias exposições e adicionar alguns comentários. Tentarei combinar os dois trabalhos, listando e em seguida comentando cada item. Vamos começar pela primeira frase da exposição do secretário do Orçamento Federal, George Soares: "Hoje, como no passado recente, discutir política fiscal é discutir a solvência do Estado brasileiro". Essa afirmação apresenta a dimensão mais dramática do problema fiscal. Toda avaliação do risco Brasil, tanto pelas agências de classificação quanto pelos financiadores e investidores, tende a convergir para essa questão.

Essa é uma boa razão, entre outras, para partir desse ponto. No dia a dia, informações e discussões sobre o assunto começam frequentemente pelo exame das contas primárias. Em seguida se apresentam os dados nominais e muito raramente se vai até a dívida. Também é frequente, quando se chega até aí, concentrar a atenção na dívida líquida. Mas o grande problema, o mais importante para o mercado e para os analistas internacionais, é mesmo a dívida bruta. Esse é o ponto vital. O devedor tem mesmo de pagar a dívida bruta. Vale a pena, portanto, inverter o caminho mais percorrido e tomar como ponto inicial a dívida bruta do governo geral e o desafio da solvência, como sugeriu o secretário.

A dívida pública brasileira, como foi lembrado no começo daquela exposição, é muito grande para um país de renda média. É bem maior que a dos demais emergentes e continua em crescimento. Pelo critério das autoridades brasileiras, a dívida bruta do governo geral está pouco acima de 75% do Produto Interno Bruto. Pelo critério do Fundo Monetário Internacional, já superou a marca de 80% no ano passado.

É essencial deter a expansão do endividamento. O ritmo de expansão pode ter sido atenuado pela redução da taxa Selic, mas a trajetória permanece. O desafio remete, agora, sim, ao exame das contas primárias. O superávit primário indispensável à contenção do endividamento só aparecerá em 2023, tanto nas contas do governo central quanto no balanço consolidado do setor público, segundo projeção apresentada por Felipe Salto. Só a partir daí o governo disporá de algum saldo primário para liquidar os juros vencidos, ou parte deles, e impor algum freio, pouco potente no início, ao avanço da relação dívida/PIB. Introduzo aqui, muito discretamente, uma indagação: como terão evoluído, até lá, a classificação do crédito brasileiro e as condições de financiamento?

Nenhuma resposta a essa pergunta, preocupante ou animadora, dispensa o governo de tirar do vermelho as contas primárias e estabelecer maior controle sobre as finanças públicas. Pode ter havido, nos vários trabalhos apresentados, diferenças em detalhes e na forma de abordagem, mas houve convergência em pontos essenciais quando se tratou das ações necessárias.

A contenção dos gastos obrigatórios é um desses pontos e sintetiza boa parte dos desafios. As despesas obrigatórias têm crescido seguidamente, nos anos bons e nos maus, e os esforços para limitar seu crescimento têm produzido resultados pobres. O principal componente desse grupo tem sido o gasto previdenciário. A Previdência tem sido deficitária desde os primeiros anos deste século e seu financiamento tem consumido parcelas cada vez maiores do conjunto de recursos fiscais. Eu acrescentaria, neste momento, uma referência aos dados mensais das contas públicas. O exame desses dados permite ver com clareza, mês após mês, como saldos positivos obtidos pelo Tesouro são tragados pelo sumidouro do déficit previdenciário.

De fato, excedentes na conta do Tesouro têm aparecido graças a esforços de austeridade combinados com ganhos de arrecadação. Estes ganhos têm resultado em parte da reativação econômica, em parte de receitas não recorrentes. Receitas desse tipo, obtidas, por exemplo, com base em leilões de áreas do pré-sal, podem ser muito úteis, especialmente numa fase de aperto, mas de nenhum modo se deve tomá-las como componentes do ajuste. Aliviam, somente, sem curar.

Números diferentes foram mencionados, durante o dia, para caracterizar o peso dos gastos obrigatórios. Segundo a versão mais otimista, esse conjunto corresponde a 90% da despesa orçamentária. Em outros momentos falou-se em 92%, 95%, 98% e até 100%. A avaliação é complicada até porque a classificação dos itens é muito imperfeita. Despesas indispensáveis ao funcionamento do setor público, como custos de processamento de dados, podem ser incluídas na lista dos gastos discricionários. De toda forma, qualquer dos números apresentados, a partir de 90%, é assustador e indica uma severíssima limitação para as funções de governo.

Desengessar as contas públicas é uma necessidade já reconhecida na década de 1990, nos primeiros anos de vigência da Constituição atual. O passo mais urgente, como ficou claro nos últimos anos, é reformar a Previdência para torná-la sustentável no médio e no longo prazos. Fernando Rezende mostrou, em sua exposição, como evoluiu a relação entre as gêmeas siamesas das finanças públicas e como uma delas, a Previdência, acabou sugando energia da outra. A separação pode ser necessária, mas nenhuma cirurgia produzirá bom resultado sem um procedimento para tornar mais saudável o organismo previdenciário.

O esforço para conter o gasto obrigatório deverá envolver várias mudanças. A da Previdência é a mais urgente e uma das mais importantes, mas o vigor e das finanças públicas e o bom emprego de suas energias dependem também de outros fatores. Será necessário, por exemplo, eliminar as vinculações, um obstáculo à eficiência e à racionalidade da gestão pública, um convite ao desperdício e um facilitador da corrupção. Também se pode aperfeiçoar o processo orçamentário, como indicaram alguns expositores, com a introdução de processos formais de planejamento de longo prazo. Isso deve envolver a definição de objetivos com suficiente clareza para subordinar as autoridades a limites financeiros previamente estabelecidos e força-las a um exercício mais cuidadoso de fixação de prioridades.

Todos esses desafios compõem uma pauta prioritária para o próximo governo. O novo presidente já terá dificuldade para respeitar o teto de gastos e a regra de ouro. Se conseguir atravessar a fase inicial sem um desastre maior, terá de conseguir no menor prazo possível uma reforma previdenciária razoável e deflagrar, se possível, o processo das demais mudanças, incluído desenho de um novo sistema tributário. Esta reforma tem estado na pauta há mais de duas décadas. Já houve ensaios de inovações, mas nunca se foi muito além de remendos e o assunto continua na pauta, como confirmaram as exposições.

Completarei com alguns comentários pessoais.

O debate sobre as finanças públicas tende com frequência a concentrar-se no aspecto contábil. Isso é compreensível. As apresentações de hoje desviaram-se desse roteiro, em vários momentos, e eu pretendo avançar um pouco nesse caminho.

Quando prolongado, o desajuste das contas primárias normalmente resulta em dívida crescente, pressões inflacionárias, crowding out, juros altos, problemas de financiamento para os negócios e, no limite, recessão. Mas a política orçamentária afeta as condições de crescimento econômico também por outros canais, mais diretos, mais visíveis no dia a dia e com importantes efeitos de longo prazo.

Eu me refiro obviamente à qualidade da política fiscal. Os fatores qualitativos tendem a afetar tanto a operação da economia – produção, consumo, investimento, competitividade e organização do mercado – quanto as condições de caixa do setor público. O conteúdo

da política fiscal pode ser parte das estratégias econômicas de longo prazo. Assim tem sido no Brasil como em outros países, e nem sempre as consequências têm sido favoráveis ao desenvolvimento, nem à saúde financeira do Estado.

Durante anos, assistimos à distribuição de benefícios fiscais e financeiros a setores e a grupos empresariais. O prolongamento de uma parte dos benefícios foi mero desdobramento de uma política implantada em 2009 como reação à crise global de 2008. Esse desdobramento incluiu a transferência de mais de R\$ 500 bilhões do Tesouro ao BNDES. Ao mesmo tempo, multiplicaram-se facilidades tributárias.

A desoneração de encargos trabalhistas concedida a mais de 50 setores somou-se a um conjunto de outros mimos, destinados oficialmente a esforços de inovação tecnológica, ao desenvolvimento da indústria do petróleo e a um notável arsenal de medidas protecionistas.

Dados do IBGE, do Ministério de Comércio Exterior e até de entidades empresariais mostram um resultado muito claro. A indústria começou a ratear no meio do primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff, antes, portanto, da fase recessiva de 2015-2016, e sua produção acumulada em 12 meses continuava, em abril deste ano, abaixo do nível atingido em todo o ano de 2011. Se quiserem fazer as contas, os números são os seguintes: 2011, crescimento de 0,4%; 2012, queda de 2,3%; 2013, crescimento de 2,1%; entre 2014 e 2016, quedas de 3%, 8,3% e 6,4%; aumento de 2,5% em 2017 e de 4,5% nos 12 meses até abril de 2018.

Vantagens fiscais, protecionismo comercial e vagos programas setoriais e sociais podem custar um dinheirão e abrir buracos nas contas públicas, mas produzem resultados pífios, ou abaixo de pífios, quando descolados de estratégias bem montadas para modernização e aumento da capacidade produtiva e ganhos de eficiência e de competitividade.

O Brasil continua atrás do 20º colocado na lista dos exportadores publicada regularmente pela OMC. Tem permanecido há muitos anos em torno da 23ª posição. É uma das economias mais protegidas e menos integradas nas cadeias globais de produção e de geração de valor.

Os estudantes brasileiros continuam nas últimas posições nos exames promovidos periodicamente pela OCDE conhecidos pela sigla Pisa, o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes. Houve algum avanço em dez anos, mas esses jovens permanecem no último pelotão. Na prova de 2015, ficaram em 63º lugar em ciências, 59º em leitura e 66º em matemática. Participaram representantes de 70 países.

Na maior parte deste século, houve progresso na distribuição de diplomas e no total de matrículas em faculdades, mas a qualidade do ensino fundamental permanece precária, como confirmam, aliás, as provas do Enem. Não houve, sempre vale a pena repetir, democratização de competências e de educação, mas apenas distribuição de vagas e de diplomas, tão úteis quanto os benefícios fiscais e o protecionismo oferecidos à indústria. Voltemos à questão fiscal: vinculações inúteis, benefícios tributários injustificáveis, desperdício, corrupção nunca visa desde os tempos de Gregório de Matos e rigidez orçamentária explicam boa parte do rombo crescente nas finanças públicas. Tem-se observado uma estreita relação entre alguns desses itens, como, por exemplo, entre corrupção, vinculação e benefícios fiscais.

Tem prevalecido nas duas últimas décadas a tendência de produzir remendos em vez de soluções tributárias. A Lei Kandir, um remendo defensável quando surgiu, foi concebida para durar poucos anos, enquanto os Estados se ajustassem à isenção de exportações de produtos primários e semielaborados e de serviços. Os constituintes de 1988 se haviam esquecido desses componentes da pauta exportadora. Como os governos estaduais se acostumaram à compensação custeada pelo Tesouro Nacional e a reforma necessária nunca foi realizada, aquela lei continua em vigor há mais de duas décadas.

Parte da renúncia fiscal tem sido justificada com o objetivo de elevar o poder de competição de vários setores. Esse é o caso da desoneração da folha de pagamentos. Remendos, no entanto, funcionam mal e tendem a produzir mais problemas que benefícios. Uma de suas consequências mais evidentes é o desarranjo das finanças públicas. Sendo soluções parciais, desde logo geram o problema de como compensar a renúncia. As dificuldades políticas de uma efetiva reforma têm desestimulado iniciativas mais sérias. O principal tributo estadual, o ICM, convertido em ICMS pela Constituição de 1988, foi concebido para uma economia muito mais fechada e ainda empenhada num esforço de substituição de importações. É urgente criar um imposto sobre valor agregado compatível com as necessidades de integração global.

Um último tópico: defendeu-se com ênfase, nas exposições, a valorização do longo prazo como orientador de políticas. É preciso, insistiu-se, fixar rumos e criar respostas à pergunta: que país queremos ser? Seria possível, num país com rumos bem definidos, inventar de uma hora para outra um subsídio estimado inicialmente em R\$ 13,5 bilhões e logo em seguida reestimado em mais de R\$ 15 bilhões para o uso do diesel? A criação desse subsídio tornou urgente um remanejamento de itens orçamentários para se evitar a ruptura de limites fiscais. Resolver o problema contábil alterou a qualidade da despesa, forçando uma repentina mudança de prioridades. Ao mesmo tempo, a decisão estimulou uma nova disputa por benefícios tributários.

Eventos como a criação desse novo subsídio, dirão os otimistas, são excepcionais e menos danosos, no médio e no longo prazos, do que podem parecer neste momento. Serão mesmo?

*jornalista de O Estado de S. Paulo