

O que esperar da “consolidação fiscal”

Márcio G. P. Garcia¹
25 de fevereiro, 2011

Será que, uma vez mais, a política monetária continuará sem respaldo da política fiscal para combater a inflação?

Há duas semanas, o governo anunciou um “corte” no orçamento para 2011 de R\$ 50 bilhões, que o Ministro da Fazenda chamou de “consolidação fiscal”. Aguarda-se, desde então, o detalhamento do corte.

Desde a divulgação da boa, ainda que pouco definida, iniciativa de conter a expansão dos gastos públicos, especialistas em contas públicas formularam duas críticas.² A primeira é que não se trata verdadeiramente de um corte, pois as despesas primárias (exceto juros) do governo federal se elevariam, depois do “corte”, de R\$ 657 bilhões (17,9% do PIB em 2010) para R\$ 719 bilhões (17,7% do PIB previsto para 2011). Provavelmente, a queda prevista das despesas primárias federais em 0,2% do PIB não será suficiente para que se atinja a meta de superávit primário (2,9% do PIB), a menos que se repitam os truques contábeis que elevaram o superávit primário de 2010.

A segunda crítica refere-se à viabilidade de um corte de R\$ 50 bilhões ser feito este ano sem afetar, como prometido, as despesas sociais e as despesas de investimento do PAC. A rigidez do orçamento da União impede que o corte atinja a maior parte dos R\$ 769 bilhões de despesas primárias orçadas para 2011, sobrando apenas cerca de R\$ 220 bilhões para o “corte”. Retirando dos R\$ 220 bilhões os gastos sociais (p.ex., o Bolsa-Família), os gastos em educação e saúde, bem como os investimentos do PAC, sobram só de R\$ 60 a R\$ 100 bi, dependendo das estimativas. Ou seja, para cortar R\$ 50 bilhões, será necessário cortar gastos sociais ou os investimentos do PAC.

Quanto à forma que o corte assumirá, supõe-se, com base em experiências anteriores, que grande parte do corte venha a se dar via atraso no pagamento de despesas, ou seja, recorrendo-se aos “restos a pagar”. Como o superávit primário é ainda apurado, no Brasil, segundo o regime de caixa—no qual uma despesa é apropriada apenas quando paga, não quando é efetivamente executada—pode-se aumentar o número do superávit fiscal de um ano postergando-se o pagamento de despesas para o ano seguinte. Tal manobra, crescentemente utilizada, tem permitido engordar, ficticiamente, o superávit primário.

Em resumo, deixando de fora as despesas sociais e os investimentos públicos, será difícil chegar a um “corte” de R\$ 50 bilhões este ano. Caso chegue, será resultado de despesas total ou parcialmente executadas, mas não pagas, que onerarão os orçamentos dos próximos anos ou aumentarão a dívida líquida futuramente.

¹ Ph.D. por Stanford, professor do Departamento de Economia da PUC-Rio, escreve neste espaço uma sexta-feira a cada mês.

² Vide o relatório de Alexandre Schwartzman, “Smoke and mirrors”; o texto para discussão do Centro de Estudos da Consultoria do Senado intitulado “Desembulhando o ajuste fiscal”, de Marcos Mendes; bem como a nota técnica “Restos a pagar e artifícios contábeis”, de Mansueto Almeida.

Tal quadro nos leva a refletir sobre os objetivos do aperto na política fiscal. Aumentos do superávit primário ocorreram em alguns anos desde o Plano Real, normalmente associados a crises. Naqueles momentos, a preocupação do ajuste fiscal era deixar claro que a dívida pública não estava em trajetória explosiva.

A “consolidação fiscal” de agora não advém de preocupações imediatas quanto à insolvência do governo; o risco Brasil, uma das medidas do risco de calote, está historicamente baixo. Advém, sim, da constatação de que, sem auxílio da política fiscal, a política monetária exigiria taxas de juros ainda mais elevadas para manter a inflação na meta. Tal mudança no foco da motivação da mudança na política fiscal traz implicações para a avaliação de seu desempenho.

Tome-se, por exemplo, o artifício contábil para inflar o resultado primário durante a capitalização da Petrobras. Como se sabe, o Tesouro Nacional emprestou recursos ao BNDES, que comprou ações da Petrobras. A Petrobras, então, pagou ao Tesouro, como contrapartida de parte dos direitos de exploração do pré-sal, com os recursos que saíram, originalmente, do próprio Tesouro. Essa passagem de recursos do “bolso direito” para o “bolso esquerdo” do TN gerou receita primária em montante próximo a 1% do PIB.

Ainda que se aceite a contabilidade criativa, é forçoso reconhecer que a fictícia receita fiscal gerada durante a capitalização da Petrobras é rigorosamente neutra do ponto de vista de impulso fiscal. Tudo que se fez foi uma troca de ativos: a Petrobras recebeu os direitos para explorar o petróleo, e o Tesouro, via BNDES e FSB, ficou com mais ações da Petrobras. Até mesmo quem concebeu o artifício contábil para enfeitar o resultado fiscal de 2010 acharia absurdo afirmar que o aumento do superávit primário, assim obtido, teve impacto contracionista sobre a demanda agregada, como teriam uma redução de gastos ou aumento de impostos no mesmo montante.

Ou seja, como o objetivo da “consolidação fiscal” é auxiliar a política monetária para conter o aumento da inflação, não adianta fazer os truques de adiar o pagamento de despesas ou antecipar receitas. O importante é reduzir o crescimento da demanda. Para isso, é preciso demonstrar, com clareza, não só como se fará o “corte” de 2011, como também apresentar plano plurianual da evolução dos gastos públicos com trajetória cadente dos gastos no PIB.

Infelizmente, os sinais, até agora, não permitem otimismo. Para 2011, tem sido anunciado novo empréstimo da ordem de R\$ 50 bilhões ao BNDES. Mesmo que se consiga cortar os prometidos R\$ 50 bilhões em 2011, o novo empréstimo ao BNDES anulará o efeito do corte sobre a demanda agregada, ainda que tenha algum efeito sobre a oferta. Quanto ao plano plurianual para reduzir o peso dos gastos públicos no PIB, a última manifestação oficial da presidente ainda é a de 2005, quando, como ministra de Lula, chamou de rudimentar o plano do IPEA de redução do crescimento dos gastos públicos, defendido pelos ministros Palocci e Paulo Bernardo.

Ainda mais alarmante, é a perspectiva da volta da CPMF com a desculpa de prover recursos para a saúde. Infelizmente, o mais provável é que se continue a insistir na

combinação de gastos públicos e carga tributária crescentes com juros reais elevados, prejudicando o investimento, o emprego e o crescimento econômico.