

O ajuste fiscal e a reforma da Previdência

ESTUDO MOSTRA QUE SUCESSO DOS AJUSTES IMPLICA MEXER NA SEGURIDADE E NO SALÁRIO DO FUNCIONALISMO

LUIZ CARLOS TRABUCO CAPPI

A reforma da Previdência Social é uma questão de política econômica. Focar a discussão a partir desse preceito básico simplifica e ajuda a fazer avançar a discussão dentro de parâmetros racionais. Tanto se falou em reforma da Previdência nos últimos anos que parece necessário estabelecer um novo referencial para acrescentar abordagens técnicas sobre a questão.

Para seguir nesse fio condutor, em primeiro lugar, é preciso fugir das tentações criativas. Tudo já foi tentado e o modelo de construção de uma Previdência ao mesmo tempo solidária e eficaz do ponto de vista macroeconômico é universal e simples.

Um estudo organizado pelo economista italiano Alberto Alesina, professor de Economia da Universidade de Harvard, é uma referência importante para acrescentar organização ao debate. Foram coletados os casos de nada menos que 62 países que já realizaram, nos últimos 30 anos, algum tipo de ajuste fiscal.

Em todas essas experiências, o ponto central do ataque dos diversos governos foi tentar eliminar os desajustes fiscais induzidos pelos seus sistemas previdenciários. O que muda é que alguns deram certo, outros não. O fato é que existem dois tipos de ajuste fiscal, os eficientes e os ineficientes.

Os eficientes (que podemos batizar de ajuste do tipo 1) adotaram o conceito da busca incessante do corte de gastos por meio de ajustes nos sistemas de seguridade social, das transferências para o setor privado, além de salários e empregos estatais. Aumentos de impostos, nesse sentido, acabam sendo uma fração menor na redução total do déficit.

Os ineficientes (que chamaremos de ajuste do tipo 2), ao contrário, basearam-se em aumento de impostos

e contribuições para cobrir os gastos do governo e da seguridade social. Outra lição que se pode depreender do trabalho do professor Alesina é que o que importa não é efetivamente a amplitude do ajuste, mas buscar o modelo que consiga reduzir de forma permanente a proporção do endividamento em relação ao PIB.

Outras características importantes: os ajustes do tipo 1 não estão associados à recessão econômica e conseguem perenidade em seus efeitos; os do tipo 2 acabam sendo revertidos rapidamente em decorrência do aparecimento de novas pressões sobre o déficit.

Nos 62 casos analisados pelo professor Alesina, um quarto dos países obteve sucesso na empreitada. Além disso, mais da metade da redução dos gastos refere-se a

cortes na seguridade social e também na folha de pagamento do governo. Já nos casos de ajustes fracassados (75% do universo pesquisado), o modelo previdenciário e os salários do funcionalismo permaneceram intocados.

O que se atribui ao sucesso dos ajustes fiscais baseados em cortes de gastos é que eles atacam aqueles itens de custeio que têm a tendência de aumentar automaticamente, como os da seguridade social. Ensina o professor Alesina que qualquer ajuste que procure equilibrar seu orçamento somente pelo aumento das receitas está, assim, fadado ao fracasso. E quais seriam os efeitos de um ataque bem organizado sobre o problema?

A resposta é a criação de um indutor vigoroso para o crescimento econômico derivado da maior credibilidade da sociedade com o avanço sobre temas considerados delicados, como o sistema previdenciário, o que redundaria em efeitos benéficos na taxa de juros, pela redução das expectativas em relação ao prêmio de risco dos mercados.

Um alerta importante: os ajustes do tipo 1 encontram reações agressivas dos grupos sociais que possuem direito a aposentadorias especiais e funcionários públicos, nichos poderosos e quase intocáveis em muitos dos países pesquisados. Governos baseados em concessões e acordos a portas fechadas não conseguem avanço em ajustes fiscais de tipo 1. Mas as amostras observadas pelo estudo não revelaram casos em que algum governo institucionalmente forte que tenha adotado um ajuste do tipo 1 – e os políticos que o apoiaram – tenha sido punido pelas urnas.

A luz dessas considerações, o momento atual torna-se propício para que os brasileiros voltem a avaliar melhor a questão previdenciária. Que taxa de crescimento econômico queremos? Com que juros vamos conviver? Em que medida desejamos depender do capital externo? É adequado continuar convivendo ao sabor da volatilidade do mercado internacional?

Sem dúvida, a resposta que teremos a esses questionamentos depende da elaboração de um amplo programa de reforma previdenciária, que inicie a conversa pelo diagnóstico frio dos números atuais. Os aposentados são cerca de 17,7 milhões de pessoas. Esse universo compreende os aposentados que trabalharam na iniciativa privada e ganharam o direito de receber, hoje, uma média de 1,8 salário mínimo de benefício.

Os inativos vinculados ao serviço público, incluindo aí os funcionários públicos federais, estaduais e municipais, além do pessoal inscrito na rubrica dos Poderes Legislativo e Judiciário, ficam com um quinhão bem maior do orçamento da Previdência: ganham entre 18 e 34 salários mínimos de aposentadoria por mês.

Esse abismo não revela apenas privilégio. Mais que isso, os aposentados do setor público simplesmente não contribuíram no período de trabalho com uma parte do salário para ganhar o direito de receber o benefício.

Diante desse cenário, o resultado não poderia ser outro que a falência do sistema previdenciário brasileiro. O Ipea e o Ministério da Previdência estimam um déficit da ordem de R\$ 40 bilhões, calculado pela diferença entre as contribuições e benefícios do INSS, União, Estados e municípios. O valor alimenta a dívida interna e induz a economia a viver sob a espada de uma atividade econômica controlada pela política monetária restritiva, que é voltada para rolar a dívida pública crescente.

Esse é o eixo central da crise brasileira, está claro. E é o que exige uma aderência total da equipe econômica nos embates em favor da reforma da Previdência no contexto da negociação política.

Alegorias de lado, o enredo determina, ainda, uma segunda proposta de reforma da Previdência, muito diferente do que está em trâmite atualmente no Congresso, com votações que têm mutilado a boa doutrina previdenciária.

As propostas são conhecidas e universalmente consagradas, mas é sempre bom enfatizar. O caminho é simples e está lastreado em três pilares bem definidos, que se completam, conforme o estrato da pirâmide social: um sistema solidário na base, bancado pela sociedade, que garanta um mínimo de dois ou três salários mínimos de benefício; uma faixa complementar que funcione sob o regime de capitalização que seja compulsório; e o terceiro que seja de livre escolha dos indivíduos.

O exemplar estudo do professor Alesina é proveitoso para concluirmos que um ajuste fiscal poderoso não pode prescindir de um ajuste visceral nos gastos previdenciários, talvez mais que nos salários do funcionalismo na atual conjuntura brasileira, e, a boa notícia, se houver coragem, ajuste fiscal não significa necessariamente recessão.

■ Luiz Carlos Trabuco Cappi é diretor-executivo do Bradesco e presidente da Associação Nacional de Previdência Privada

ESTADO DE SÃO PAULO 21 OUT 1998