

economia-Brasil Ajuste fiscal e programas sociais

HÁ MUITO ESPAÇO PARA ACERTAR AS CONTAS SEM CORTAR GASTOS FUNDAMENTAIS PARA O BEM-ESTAR DA MAIORIA

JOSÉ MÁRCIO CAMARGO

A carga tributária no Brasil corresponde a 31% do PIB. É uma das maiores do mundo para países com o mesmo nível de renda per capita. Apesar desta elevada carga tributária, o setor público gasta 7,5% a mais do que arrecada. Ou seja, o total de gastos do governo brasileiro, em todos os níveis (federal, estadual e municipal) é de 38,5% do PIB.

Gastar mais do que as receitas não é problema se outros agentes estiverem dispostos a, sistematicamente, emprestar dinheiro para o agente gastador. Entretanto, um agente somente empresta dinheiro a outro, se existe perspectiva de que o tomador do dinheiro conseguirá pagar o que foi emprestado. O problema é que, com esse nível de déficit público, o crescimento da dívida torna-se insustentável, no médio prazo. Em outras palavras, eventualmente, o governo não terá recursos para honrar compromissos financeiros, o que significa que teria de não os pagar. Para evitar ser pego de surpresa, emprestadores passam a cobrar taxa de juros mais elevada e recusam-se a financiar o déficit do agente gastador.

Quando se atinge esse estágio, só existem duas saídas possíveis. Ou o agente endividado recusa-se a pagar e dá calote na dívida, ou faz ajuste substancial em seu déficit, transformando-o em superávit. Só assim será possível convencer os emprestadores de que o calote não ocorrerá. O Brasil parece ter chegado ao segundo estágio. É preciso agora decidir se vai ajustar suas contas ou dar calote em sua dívida.

A solução do calote foi utilizada duas vezes no Brasil nos últimos dez anos e os resultados são bem conhecidos: recessão e estagnação, aumento da inflação, perda da credibilidade, etc. Retornar a esse caminho, após vários anos de esforço para readquirir credibilidade, estabilidade e voltar a crescer, seria um desastre. Seriam anos, talvez décadas, de estagnação e inflação, aumento de desemprego e pobreza. Portanto, a única opção responsável que nos resta é ajustar as contas públicas.

A questão é como fazer este ajuste.

Uma opção é aumentar as receitas. Mas, como vimos, a receita de impostos no Brasil já é uma das maiores do mundo, entre os países com nível de renda per capita similar à brasileira. Devemos, portanto, nos perguntar por que outros países conseguem ter contas fiscais equilibradas, com menos receitas tributárias e o Brasil não?

Talvez porque o Brasil gaste muito desses recursos com programas sociais para reduzir a pobreza e melhorar a distribuição da renda. Na verdade, o Brasil gasta 21% do PIB nos setores sociais (saúde, educação, previdência, habitação, assistência social, etc.). É o nível de gastos mais elevado da América Latina. Uma conclusão apressada diria que um ajuste basea-

do em redução de gastos fatalmente atingiria os gastos sociais e, portanto, tenderia a reduzir o bem-estar da grande maioria da população pobre, sendo, dessa forma, extremamente injusto.

Uma observação mais cuidadosa, entretanto, levaria a conclusões totalmente diferentes. Senão vejamos.

Em primeiro lugar, dos 21% do PIB gastos com programas sociais, apenas 2,9% são dirigidos a programas sociais básicos, ou seja, programas que afetam diretamente os pobres (educação infantil, alimentação escolar, etc.) e/ou que tenham externalidades claras (programas de vacinação, vigilância sanitária, saneamento básico, etc.). Os outros 18% do PIB são gastos em programas que, apesar de muitos deles importantes, não podem ser considerados indispensáveis. Mesmo entre esses, porém, é possível destacar recursos que, apesar de serem considerados gastos sociais, são efetivamente dirigidos para os grupos mais ricos da população. Alguns exemplos podem ser destacados.

O governo federal, por exemplo, gasta 0,87% do PIB com educação (não incluídos os gastos com ciência e tecnologia). Deste total, apenas 0,19% são gastos para financiar os serviços sociais básicos desse setor, como os descritos acima. O restante, 0,58%, está fundamentalmente dirigido para sustentar financeiramente as universidades públicas. Como uma parcela substancial dos estudantes dessas universidades está entre os 10% mais ri-

cos da população (aproximadamente 70%, segundo pesquisa dos próprios reitores dessas universidades) e o ensino universitário público é gratuito, esses são recursos que estão subsidiando os grupos de renda mais elevada.

Da mesma forma, os gastos do governo com a aposentadoria dos servidores públicos consomem 4,71% dos recursos do Estado brasileiro. Apesar de o número de servidores públicos aposentados ser menos de 20% do número total de aposentados que trabalhavam no setor privado, o governo federal gasta 5,44% com esse último grupo de aposentados. A razão dessa disparidade é simples. Enquanto um funcionário aposentado do Poder Executivo recebe 13,4 salários mínimos, um do Poder Legislativo, 32 salários mínimos e um do Poder Judiciário, 33 salários mínimos, em média, os aposentados do INSS recebem, em média, 1,8 salário mínimo. É mais importante: apesar de receberem pensão muito menor, o déficit do INSS é de R\$ 7 bilhões por ano, enquanto o déficit do sistema de aposentadorias dos funcionários públicos é de R\$ 37 bilhões (sendo R\$ 17 bilhões só do governo federal). Ou seja, não somente os funcionários públicos têm aposentadorias muito mais elevadas que os trabalhadores do setor privado, assim como uma parte muito maior dessas aposentadorias do setor público é financiada pela sociedade como um todo. Novamente, uma transferência de renda perversa, dos pobres para os não pobres.

Esses dois exemplos mostram que existe muito espaço para fazer o ajuste fiscal no Brasil sem cortar gastos fundamentais para o bem-estar da maioria da população. Entre outras medidas, cobrar mensalidade dos estudantes das universidades públicas que podem pagar poderia poupar 0,3% a 0,4% do PIB em gastos, o que corresponde a algo próximo a R\$ 4 bilhões. Aumentar a contribuição dos funcionários públicos para financiar suas aposentadorias, de tal forma a reduzir o déficit deste sistema a níveis pelo menos similares ao do INSS, geraria recursos da ordem de R\$ 30 bilhões. Note que, ainda assim, o sistema permaneceria injusto do ponto de vista distributivo, pois o valor das aposentadorias no setor público é muito mais elevado do que no INSS, o que significa que o governo estaria subsidiando ricos e pobres com igual montante de recursos. Talvez isso signifique uma ali-

quota extremamente elevada de contribuição para a Previdência pelos servidores públicos. Neste caso, a única solução é reduzir o valor das aposentadorias para níveis compatíveis com a contribuição que os servidores estariam dispostos a fazer. No atual sistema, a sociedade como um todo, incluindo pobres, estão pagando para que servidores públicos, que em sua grande maioria não são pobres, se aposentem com o mesmo salário que têm enquanto ativos.

Existem outros exemplos importantes. Mas esses dois, por si, mostram que o ajuste fiscal é possível sem reduzir as transferências para os pobres. Na verdade, se a necessidade de ajuste é da ordem de R\$ 25 bilhões, a instituição das duas medidas acima economizaria R\$ 34 bilhões, o que dá uma folga de R\$ 9 bilhões para melhorar os programas sociais efetivamente direcionados para os grupos de renda mais necessitados. Isso significaria fazer o ajuste fiscal e, ao mesmo tempo, melhorar a distribuição da renda e reduzir a pobreza. Esse montante de recursos seria suficiente, por exemplo, para realizar um programa bolsa-escola extremamente eficaz no nível nacional. Só a transferência do dinheiro das universidades públicas para um programa como esse já seria suficiente para melhorar significativamente a qualidade desse tipo de programa. Os não pobres, porém, teriam de abrir mão dos subsídios, ou de uma parte dos subsídios, que hoje recebem do Estado.

O que os exemplos acima sugerem é que, ao contrário do que normalmente se pensa, o problema não é que o Estado brasileiro gasta pouco com programas sociais, mas sim que ele gasta com as pessoas erradas. Os pobres se apropriam de uma parcela muito pequena destes gastos. A maior parte dos mesmos é apropriada pelos não pobres. Para resolver esse problema, o fundamental é mudar a lógica de atuação do Estado brasileiro em relação a seus gastos sociais destinados aos não ricos, dividir a sociedade entre os pobres e os não pobres, direcionando os recursos dos programas sociais prioritariamente para os pobres. Será que seremos capazes de fazer essa mudança?

■ José Márcio Camargo é professor do Departamento de Economia da PUC-Rio e sócio da Tendências, Consultoria Integrada. A jornalista Suely Caldas está em férias.

ESTADO DE SÃO PAULO

25 OUT 1998