

GASTOS DISCRICIONÁRIOS E AJUSTE FISCAL

Mônica Mora

O governo federal se defronta com a necessidade de obter superávits primários para fazer face aos compromissos financeiros decorrentes de uma dívida da ordem de 57% do PIB em abril. O comprometimento com metas de superávit primário elevado deverá ser uma constante nos próximos anos. Parte substantiva do esforço fiscal está a cargo do governo federal e, particularmente, do governo central. As perspectivas de aumento do déficit no âmbito previdenciário e a pressão dos governos estaduais e municipais por maiores gastos sugerem que o empenho deverá ser crescente. Com base na evolução recente de receitas e gastos federais, esta nota apresentará algumas das dificuldades com as quais o governo se defrontará para alcançar esses resultados.

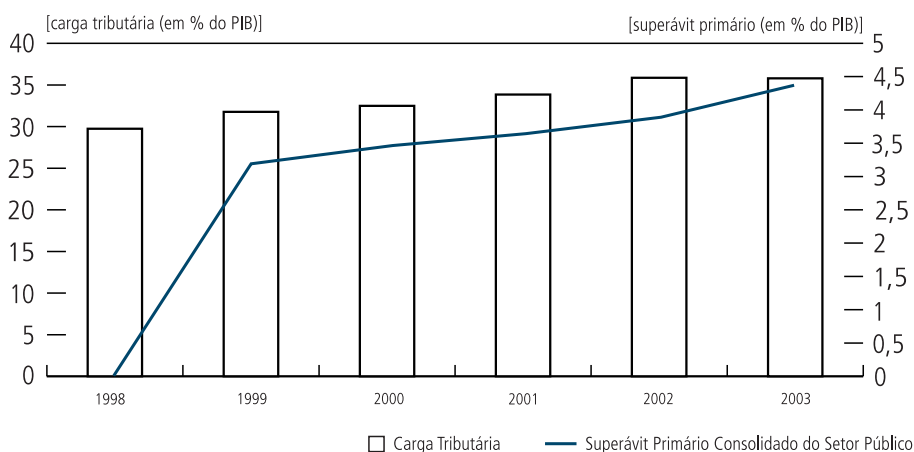
CARGA TRIBUTÁRIA E AJUSTE FISCAL

Com a estabilização monetária, em 1994, as receitas tributárias cresceram substancialmente. O governo federal aumentou sua participação tanto em termos de receita arrecadada quanto de receita disponível. O crescimento da receita redundou em uma carga tributária em 2003 de mais de 35% do PIB e contribuiu significativamente para o processo de ajustamento fiscal concretizado a partir de 1999 (Gráfico 1).

Este aumento da carga tributária ocorreu muitas vezes a expensas da eficiência econômica. Em face disso, criou-se um consenso em torno da necessidade de reforma tributária (ainda que a presença de interesses conflitantes tenha impedido, até o momento, uma mudança mais abrangente).¹ As propostas de reforma tributária, entretanto, sempre reafirmaram a

GRÁFICO 1

Evolução da Carga Tributária e do Superávit Primário do Setor Público Consolidado — 1998-2003



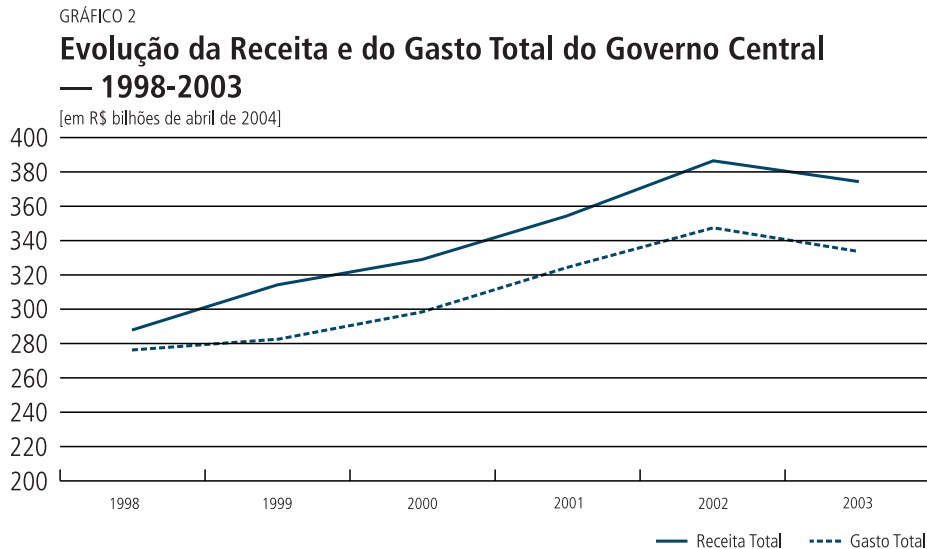
Fontes: IBGE, Banco Central e Araujo e Afonso (2004) A Carga Tributária no Brasil.

1. As dificuldades para se realizar uma reforma ampla do sistema tributário levaram a fatiá-la em diferentes projetos. Mudanças recentes na forma de incidência do PIS-Pasep e da Cofins seguiram essa orientação e adicionaram certa racionalidade ao sistema tributário.

preocupação em manter a carga tributária nos níveis correntes (já considerado bastante elevado quando comparado a países com o perfil similar ao brasileiro) e buscavam corrigir falhas na concepção do sistema. Assim sendo, o espaço para novos aumentos da carga tributária parece ser restrito e, em face da necessidade de superávits primários, o esforço deveria se concentrar na esfera dos gastos.

GASTOS FEDERAIS E AJUSTE FISCAL

Os gastos públicos acompanharam, ainda que a um ritmo mais lento, o aumento da carga tributária (Gráfico 2).



A decomposição dos gastos públicos mostra que o crescimento da despesa federal concentrou-se nas transferências e nos benefícios previdenciários (Gráfico 3), com um aumento do déficit da previdência no período observado (Gráfico 4) e com uma redução das outras despesas de custeio e capital (Gráfico 5).²

Pela própria natureza das outras despesas de custeio e capital essas rubricas são passíveis de contingenciamento pelo governo federal. O processo de ajustamento fiscal deflagrado desde 1998 é evidenciado pela redução de 12% em outras despesas de custeio e capital em termos reais (deflacionado pelo IPCA) entre 1998 e 2003. A necessidade de superávits primários levou à queda do peso dessas rubricas no total das despesas governamentais. Esse quadro reduziu o grau de manobra do governo federal para a obtenção dos resultados fiscais explicitados no orçamento.

2. As demais despesas de custeio e capital eram compostas até 2003 por: a) despesas do FAT; b) subsídios e subvenções econômicas e c) outras despesas de capital e custeio.

A despeito de demais despesas de custeio ter se mantido praticamente constante em termos reais no período (quando deflacionada pelo IPCA), o seu principal subitem, outras despesas de custeio e capital, apresentou queda real e reduziu a sua participação percentual de 90% para 80%. As outras despesas de custeio e capital concentram as despesas discricionárias do governo e a sua queda (tanto em termos absolutos, quanto em termos relativos) denota o processo de ajustamento fiscal no âmbito federal.

GRÁFICO 3

Evolução do Gasto Total e de seus Principais Componentes — 1998-2003

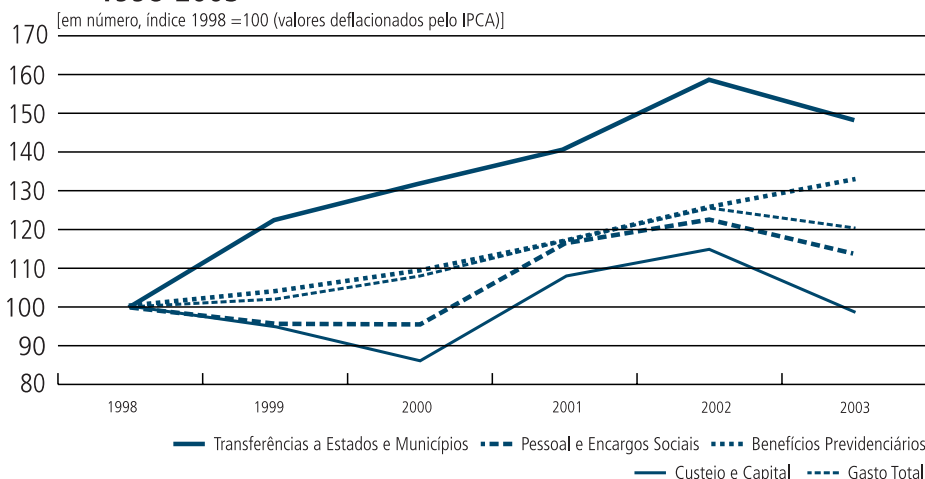


GRÁFICO 4

Déficit da Previdência (INSS) — 1998-2003

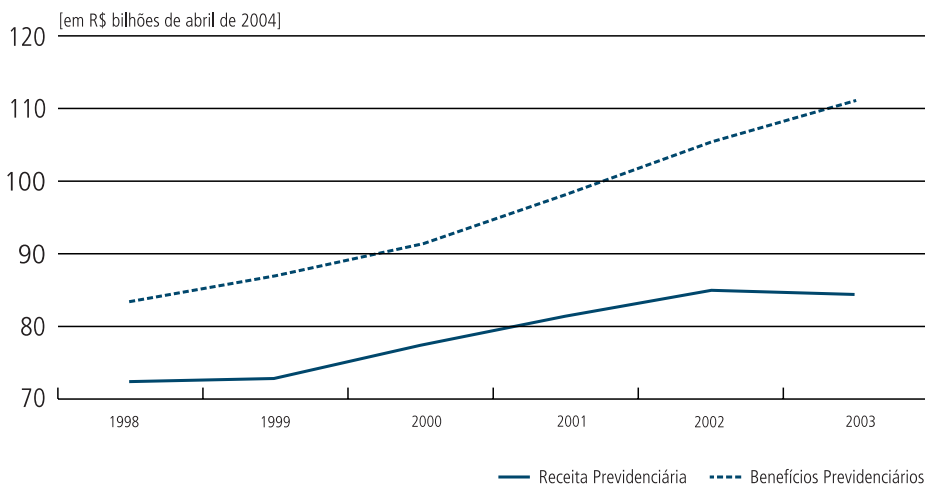
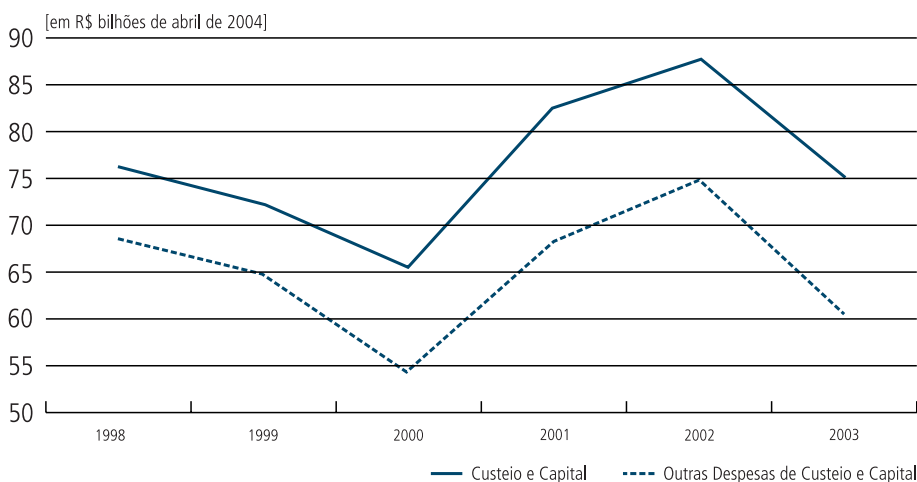


GRÁFICO 5

Despesas de Custeio e Capital — 1998-2003



A decisão sobre os gastos federais tornou-se ainda mais comprometida pela tendência à vinculação de certos gastos a determinada receita e/ou ao desempenho da economia. De fato, ao longo do processo de crescimento dos gastos federais, observa-se tanto uma tendência ao aumento de despesas não-discrecionárias quanto uma tentativa de atrelar as despesas federais a percentuais do PIB (para que essas também participem dos ganhos oriundos do crescimento econômico). Tal processo vem levando ao engessamento do gasto federal e dificulta respostas anticíclicas (de modo que a política fiscal contribua, em períodos recessivos, para a recuperação da economia).

Neste cenário, merece destaque a evolução dos gastos sociais diretos do governo federal,³ que corresponderam, em 2002, a 13,8% do PIB e absorvem mais de 79% do dispêndio total.⁴ Noventa e cinco por cento das despesas na área social concentram-se em poucas rubricas, a saber: previdência social (65,8%); saúde (12,8%); assistência social (5,5%); educação e cultura (5,3%); e trabalho (5,1%).

No caso da previdência social, o gasto definido por lei não é passível de redução sem alterações na legislação. Os gastos com saúde em 2004, em respeito à Emenda Constitucional 29, de 13/9/2000, devem ao menos reproduzir o dispêndio efetivado em percentual do PIB no ano anterior.⁵ Os gastos com amparo assistencial e as rendas mensais vitalícias correspondem a mais da metade da rubrica de assistência social e independem da decisão do governo federal. No caso do trabalho, a maior parte das despesas está associada ao seguro-desemprego. Constata-se, assim, o reduzido grau de manobra do governo federal sobre as decisões de gasto.

Esse quadro está explicitado no processo orçamentário. Segundo o decreto de programação financeira, publicado em fevereiro, o engessamento dos gastos federais levou a que a expectativa de gastos discrecionários do governo federal para 2004 representasse somente 11% do total, distribuídos entre gastos correntes (8,4%) e investimentos (2,2%) (ver tabela a seguir), pois dos 20% destinados a despesas discrecionárias, cerca de 50% são destinados à saúde e, legalmente, não são passíveis de contingenciamento.

A composição das outras despesas correntes e de capital (OCCs) torna-se crescentemente rígida, dificultando o contingenciamento das despesas através de corte nas despesas correntes. Em face das metas de superávit primário, a retração das despesas tende a recair sobre a rubrica de investimentos ou, então, consubstanciam-se aumentos da carga tributária. No longo prazo, não é possível manter essa estratégia e o ideal seria a ênfase no corte das despesas correntes, expressas como fração do PIB.

3. Exclui renúncias fiscais e subsídios.

4. A análise do gasto social baseou-se na publicação do Ministério da Fazenda, *Gasto Social do Governo Central: 2001-2002*, extraído do site www.fazenda.gov.br, em 6/5/2004.

5. Lei complementar deverá estabelecer os percentuais da receita a ser despendida por estados e municípios com gastos associados à saúde e, no caso da União, os critérios a serem utilizados para a definição dos gastos com saúde. A Emenda Constitucional 29 estipula também que a lei complementar deverá ser reavaliada a cada cinco anos e que, se não for aprovada a lei complementar por ela mencionada até 2004, os gastos com saúde deverão respeitar os percentuais previstos para este ano.

Resultado Primário do Governo Federal — 2003-2004

[em R\$ milhões]

	Realizado em 2003		Disponível em 2004 ^a	
	Em R\$ Milhões	Dist. (%)	Em R\$ Milhões	Dist. (%)
Receita Líquida de Transferências	303.345		344.083	
Despesas	264.635	100	302.486	100
Pessoal e Encargos Sociais	78.069	30	84.306	28
Benefícios da Previdência	107.135	40	121.458	40
Outras Despesas Obrigatórias	27.367	10	32.187	11
Discricionárias Legislativo, Judiciário e MPU	2.694	1	3.712	1
Discricionárias Executivo	49.371	19	60.823	20
Fundo de Combate à Pobreza	4.016	2	5.538	2
Ministério da Saúde sem Fundo	23.842	9	28.791	10
Outras	21.511	8	26.494	9
Discrepância Estatística	938			
Superávit Primário	39.647		41.598	

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

^a Estipulado no Decreto de Programação Financeira em fevereiro de 2004 (Dec. 4.992/2004).**PERSPECTIVAS**

Em suma, em face do quadro exposto, a faculdade do governo federal em cortar gastos é limitada em função do peso cada vez menor que os gastos realmente sob controle da autoridade fiscal têm no conjunto da despesa pública. A eventual necessidade de aumentar o superávit primário do governo central com base na contenção de despesas federais — para compensar uma possível deterioração do resultado das empresas estatais em relação ao previsto ou um aumento do déficit previdenciário — se depara com um elevado grau de vinculação dos gastos discricionários.

O crescimento econômico, em parte, poderia inverter essa situação, permitindo que os gastos aumentassem proporcionalmente menos do que a economia e reduzissem sua participação em termos de percentual do PIB. Entretanto, esse efeito seria compensado, em parte, pela tendência estrutural à deterioração do déficit previdenciário e pela vinculação dos gastos com saúde a um determinado percentual do PIB. Essas duas rubricas absorveram, em 2002, mais de 78% do gasto social federal direto, ou seja, 11% do PIB.

O desempenho da arrecadação federal nos primeiros meses deste ano sugere que o governo federal poderá contar com o aumento da arrecadação derivado da recente alteração da sistemática de cobrança da Cofins. Essa opção é, em parte, explicada pelo reduzido grau de manobra na esfera da despesa em decorrência do elevado percentual de gastos não-discricionários. Nos próximos anos, o setor público irá se deparar com uma realidade caracterizada por três desafios na gestão da política fiscal:

- a) evitar a elevação da carga tributária, já suficientemente alta;
- b) alcançar superávits primários consistentes com a intenção de inverter a trajetória da dívida do setor público; e
- c) responder à demanda por aumentos do investimento público, para contribuir na ampliação da taxa de crescimento do produto.

A forma de conciliar esses objetivos é reduzir a relação gasto corrente/PIB. Com um crescimento médio da economia da ordem de 4% a.a. nos próximos anos, isto poderia ser

viável. A rigidez do gasto federal no contexto atual sugere, porém, dificuldades para a redução das despesas correntes pela elevada participação das despesas obrigatórias — com destaque para os benefícios previdenciários, que tendem a crescer nos próximos anos — e pela presença de despesas vinculadas ao PIB entre as despesas discricionárias — gastos com saúde, que representam aproximadamente 50% das despesas discricionárias (ver tabela).

Essa situação conduziria naturalmente a uma discussão sobre os critérios de vinculação de certos gastos e à possibilidade de os governos subnacionais, particularmente os municípios, aumentarem sua participação no financiamento das políticas sociais.