

13/09/2017 - 05:00

Canibalização do gasto social

Por **Fabio Giambiagi**

No embate acerca do tema da reforma da Previdência Social, aqueles que se opõem à reforma usam sempre as expressões "perdas" ou "arrocho" para se referir aos problemas que derivariam da aprovação de propostas como a que foi enviada ao Congresso no ano passado. Os defensores da medida têm argumentado - corretamente - que a rigor o que tende a acontecer em caso de não aprovação da reforma é o achatamento futuro de gastos associados a políticas públicas essenciais para a população. Em nome da preservação dos direitos, o que estaria sendo contratado seria um grave problema para o futuro.

Um ponto que tem sido pouco enfatizado, porém, é que os problemas decorrentes da falta de aprovação de uma reforma previdenciária já têm começado a prejudicar seriamente a capacidade de execução de políticas por parte do governo federal. A tabela é eloquente a respeito.

Ela mostra, a preços constantes de julho de 2017 - último mês ao qual se referem os dados fiscais disponíveis - a composição das despesas basicamente hoje sujeitas ao teto do gasto público, ressalvado o fato de que formalmente este se aplica a um universo ligeiramente inferior a esse total, pela exclusão de algumas poucas rubricas.

Despesas do Tesouro

R\$ bilhões constantes de julho de 2017*

Composição	2014	2015	2016	Ago16/Jul17	Var. 2014/17 (%)
Pessoal	272,6	268,0	266,5	282,5	4
INSS/LOAS	530,4	537,9	575,6	596,0	12
Outros	46,7	496,2	449,1	407,9	-13
Órgãos	244,2	218,1	236,1	222,3	-9
Saúde	103,6	96,3	103,1	100,9	-3
Educação	44,6	36,6	35,7	31,9	-28
Des. Social	38,2	34,2	33,2	33,0	-14
Demais órgãos	57,9	51,0	64,1	56,5	-2
PAC	70,7	53,1	43,4	32,2	-54
Demais despesas	154,8	225,0	169,6	155,4	0
Total	1779,7	1809,1	1901,2	1988,4	

O fato é que, desde que Joaquim Levy começou a tentar colocar um pouco de ordem no complicado legado do primeiro governo Dilma Rousseff, a despesa começou a ser contida. Isso não afetou muito o total de 2015 porque naquele ano a despesa de subsídios e subvenções, em valores correntes, passou de R\$ 4 bilhões para R\$ 54 bilhões, devido ao pagamento das chamadas "pedaladas" - gastos atrasados de exercícios anteriores - no final daquele ano.

O que se observa na tabela, porém, é que a despesa com INSS + Benefícios da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) passou de 42% do total em 2014 para 46% do total nos últimos 12 meses completados em julho. Em um contexto de contenção da despesa total, isso gerou uma contração acumulada, ao longo do período, do "tripé" composto pela soma dos gastos com os Ministérios da Saúde, Educação e Desenvolvimento Social, de nada menos que 11 % em termos reais. Que, é importante que se diga, não se deve especificamente à atual equipe econômica, pois começou no próprio governo Dilma, já que em 2015 essa queda conjunta foi de 10 %, uma vez que a despesa dos últimos 12 meses é praticamente a mesma que a de 2015.

Em outras palavras, a oposição a qualquer reforma previdenciária, mesmo antes da mudança de governo, já estava cobrando seu preço, na forma do que denomino de "canibalização do gasto social". Explico: entre 2003 e o primeiro governo Dilma, o país viveu uma situação peculiar onde tudo aumentava: a receita, o gasto total, o gasto social, etc. Era possível praticar muitas "bondades" simultâneas. Quando a situação tornou-se mais difícil, porém, diante do peso das restrições orçamentárias, passamos a ficar numa situação na qual um gasto social "come" o espaço do outro.

Em nome da suposta justiça social de permitir que pessoas continuem se aposentando a idades precoces como 50 ou 52 anos, gastamos menos com saúde e educação. A isso nos conduziu a defesa aguerrida do status quo e a oposição sistemática a qualquer mudança das regras de aposentadoria, em nome da suposta "preservação de direitos".

Em nome da suposta justiça social de permitir aposentadorias precoces gasta-se menos com saúde e educação

Observa-se que à luz dos dados mais recentes, quando se considera a soma de despesas com pessoal e INSS + LOAS, de R\$ 879 bilhões a preços de julho, é fácil concluir que um aumento de apenas 3% dessa variável, ou seja, R\$ 26 bilhões, é igual a nada menos que 47% da despesa de todos os demais órgãos. Essa comparação é ilustrativa do que tende a acontecer nos próximos anos, no contexto de uma despesa crescente do INSS, o que, na vigência da regra do teto do gasto, irá esmagando, ano após ano, o espaço para as despesas dos diversos Ministérios. O governo reagiu diante das dificuldades reduzindo dramaticamente o esforço de investimentos - vide o que aconteceu na tabela com os valores do PAC - mas há limites para a continuidade desse processo.

Preservar o teto - base da estabilidade financeira - requer reformar a Previdência Social. Agora ou em 2019.

Fabio Giambiagi é economista-chefe do BNDES e coorganizador do livro "Economia Brasileira Contemporânea: 1945/2010" (Editora Campus). Escreve mensalmente neste espaço. E-mail: fgiambia@terra.com.br. As opiniões expressas no artigo não refletem necessariamente as da instituição.