

Como agir em 2019 diante do teto de gastos?

Manoel Pires¹

Boa tarde a todos. Eu quero cumprimentar os panelistas por terem feito apresentações e comentários muito pertinentes. Eu vou organizar a minha fala em torno de três tópicos relativos a proposta dessa mesa. O primeiro tópico é onde estamos. No segundo tópico vou argumentar sobre os efeitos da emenda do teto até agora e no terceiro tópico vou discutir os prós e contras das alternativas discutidas até o momento e apresentar minha visão dessa questão. Na sequência farei breves comentários sobre os principais temas colocados nas apresentações que me antecederam.

Me parece justo dizer que a política fiscal se tornou um campo minado para o próximo governo. Cada governo tem, principalmente no início de mandato, uma série de decisões fiscais. Isso é comum e é dessa forma que ele apresenta seu planejamento fiscal. A novidade é que atualmente existe uma margem muito pequena de negociação. Há também uma série de decisões que produzem efeitos fiscais relevantes e que foram tomadas esse ano que impõem uma agenda que precisa de rápida resolução por parte do próximo governo. Na minha lista tenho:

- (i) Regra de ouro que cujo descumprimento no ano que vem pode motivar um pedido de impeachment;
- (ii) Teto de gastos que pode inviabilizar o orçamento;
- (iii) Política salarial dos servidores já tendo havido negociação para inclusão dos reajustes do judiciário no orçamento;
- (iv) Financiamento público, pois o BNDES continua se desalavancando e os desembolsos estão nos níveis observados nos anos 1990.
- (v) A situação dos Estados, pois só o Rio de Janeiro entrou no Regime de Recuperação Fiscal e há ameaça de ser excluído;
- (vi) Excesso de REFIS;
- (vii) Baixo nível de investimentos públicos;
- (viii) Política de valorização do salário mínimo.

¹ Coordenador do Observatório de Política Fiscal da FGV/IBRE e pesquisador da Faculdade de Economia da UnB. Comentário realizado no Fórum de Economia da FGV-SP em 03/09/2018 no Painel 1: Como agir em 2019 diante do teto de gastos?

Existem outros temas como cessão onerosa e a venda das distribuidoras de energia elétrica. Tudo isso terá que ser resolvido em meio a uma crise política que ninguém sabe se a eleição vai ser capaz de resolver. É nesse ponto que estamos.

O teto de gastos começa a impor uma restrição ativa em 2019. Até então as despesas não estavam limitadas pelo teto, mas o governo teve que comprimir as despesas discricionárias desde 2015 para perseguir as metas de resultado primário. Com isso, os investimentos ficaram muito baixos e outras políticas públicas também passaram por revisões orçamentárias. Não me parece haver espaço para mais compressão dessas rubricas.

Uma outra observação relevante diz respeito ao processo em que alguns grupos correram para disputar o último espaço disponível no orçamento. Isso aconteceu com o episódio dos caminhoneiros que resultou na subvenção do diesel e mais recentemente com o reajuste do judiciário. Com isso, a rigidez orçamentária aumentou.

As despesas discricionárias estão orçadas em R\$ 102 bilhões. A estimativa do IBRE é que o governo precisa de no mínimo R\$ 120 bilhões para funcionar o que equivale a despesa discricionária dos últimos três anos. Mesmo assim, com o nível de investimento bastante baixo e que não repõe a depreciação do estoque de capital público. Para alcançar esse montante mínimo no próximo ano, o governo teria que conseguir adiar o reajuste dos servidores e acabar com a desoneração da folha, por exemplo. É uma tarefa difícil.

É em razão desses fatores que se discute uma mudança na emenda do teto. Isso coloca alguns cenários já amplamente discutidos nesse ano eleitoral. Antes de apresentá-los gostaria de comentar um exercício feito no IBRE e que tem a ver com os efeitos do teto sobre a dívida pública.

Em virtude da possibilidade de descumprimento do teto, simulamos três cenários. O primeiro em que o teto é cumprido, o segundo em que o teto é descumprido e são acionadas as cláusulas de contenção da despesa,

basicamente congelamento de salários e do reajuste real do salário mínimo e terceiro em que o teto de gastos acaba.

No primeiro cenário, a dívida bruta se estabilizaria em 2023. No segundo cenário, a dívida bruta se estabilizaria em 2026 e no terceiro, a dívida bruta não se estabilizaria, mesmo com o governo mantendo as despesas discricionárias no mínimo. Isso significa que é importante ter algum limite que signifique uma desaceleração na taxa de crescimento da despesa pública, razão pela qual vou descartar a possibilidade de não haver teto de despesa. Nesse caso temos duas alternativas aventadas no debate:

- 1) Manter o teto e apostar na capacidade do próximo governo aprovar medidas de curto prazo para viabilizar o orçamento. Esse caminho é conhecido: o governo tentará adiar o reajuste de pessoal, acabar com a desoneração da folha, por exemplo. A pergunta que fica é até que ponto essa estratégia não dificulta a aprovação de reformas de longo prazo? O que governo faria no ano seguinte? Proporia uma nova rodada de adiamento de reajustes salariais? Essa não me parece uma estratégia com vida longa.
- 2) Aprovar uma reforma da previdência e do funcionalismo ao mesmo tempo em que ajusta a emenda do teto. Essa solução me parece mais razoável porque trata das verdadeiras âncoras da política fiscal. Mas que ajuste no teto seria esse?

A primeira proposta que tem sido aventada é a de tirar o investimento do teto. Essa preocupação é meritória, pois o investimento está baixo e não há nenhuma proteção orçamentária para o investimento. Aliás esse era o objetivo da regra de ouro, mas que não foi atingido. O problema dessa proposta é que o volume de investimento é muito baixo e só adiaría o problema imposto pelo teto por um ano. As simulações indicam que o teto prevê uma contenção de despesa discricionária de R\$ 25 bilhões por ano o que é bastante próximo do investimento para 2019. Assim, voltaríamos a ter o mesmo problema.

A segunda proposta é a de tirar a previdência do teto já que o governo não consegue controlar essas despesas sem uma reforma constitucional. Nesse caso, o teto poderia ser factível, mas perde-se a referência macroeconômica que foi o que o teto trouxe de importante até agora, ao meu ver.

O ideal é combinar um limite de gastos factível que ajude a controlar as despesas sem inviabilizar o orçamento. Em períodos de baixo crescimento deveria haver espaço para aumento dos investimentos por um determinado período, para que a política fiscal pudesse ser anticíclica. Qualquer regra que combine esses aspectos me parece ser muito melhor do que o que temos hoje. Esse é o desafio.

Agora quero tecer alguns comentários sobre as apresentações.

O professor Luciano Coutinho mencionou a necessidade de haver crescimento na consolidação fiscal. Isso é verdadeiro: sem crescimento não há equilíbrio fiscal. Ninguém vai propor uma segunda reforma da previdência depois de ter aprovado a primeira. Então sem retomada de crescimento fica muito difícil obter o equilíbrio.

Mas queria chamar atenção para o fato de que até certo ponto essas duas coisas andam juntas. Em primeiro lugar, essa agenda do ajuste impõe um incerteza grande ao setor privado sobre a forma como esse ajuste virá: qual a parcela de redução de despesas e qual parcela de aumento de impostos. E isso produz efeitos sobre decisões de longo prazo, em particular, para decisões de investimento.

Em segundo lugar, um aumento muito grande da dívida, *ceteris paribus*, implica elevada carga de juros o que torna a política fiscal muito regressiva o que também produz efeitos muito negativos para o crescimento econômico.

Me parece que a melhor forma de conjugar as duas coisas é aprovando reformas com efeitos de longo prazo de forma que a economia não sinta uma contração fiscal no curto prazo ao mesmo tempo em que seja pavimentado um caminho para a sustentabilidade fiscal de longo prazo que é o horizonte de tempo relevante para esse objetivo ser alcançado.

Nelson Barbosa focou bastante nas informações de orçamento e nas reformas. O Governo encaminhou uma proposta que condiciona alguns

gastos à aprovação do crédito extraordinário para cumprimento da regra de ouro. Até meados de 2016 essa prática tinha outro nome. Uma das questões mais importantes para os próximos anos é reconstruir a institucionalidade da política fiscal e aperfeiçoar o entendimento sobre sua operacionalização. Os acontecimentos dos últimos anos criou o “apagão da canetas” um termo muito feliz criado pelo ex ministro César Borges em que ninguém no setor público se sente seguro para tomar as decisões e isso aumenta bastante a burocracia e o mau funcionamento do governo.

Gabriel Galípolo mencionou não haver relação entre variáveis fiscais e taxa de juros. Estatisticamente isso é verdade. Essa relação ocorre na margem e de maneira bastante sutil. A comparação que gosto de citar é que desde o Plano Real, a taxa de juros real tem apresentado tendência de queda com alguns movimentos cíclicos. E quando observamos algumas razões citadas: gastos públicos crescentes, direcionamento de crédito, etc., notamos que essas forças atuam no sentido contrário. Isso não quer dizer que elas não são importantes, mas que outras forças tem prevalecido.

Nelson Marconi introduziu o debate da elevação das receitas na composição do ajuste. Esse debate é importante. Apesar da carga tributária ser elevada, existe espaço para aumento de arrecadação como vemos no debate de lucros e dividendos, no imposto sobre herança, no imposto de renda pessoa física e na revisão de gastos tributários que deveria vir acompanhado de uma reforma na tributação indireta.

A agenda de discutir o gasto é necessária, mas não é factível imaginar que o ajuste virá apenas desse lado. A economia política dessa agenda é complexa e leva a uma fadiga por parte da sociedade. Além disso, torna a estratégia excessivamente gradualista e deixa a economia brasileira suscetível a choques. No caso do ajuste pela receita, é possível acelerar um pouco mais o ajuste. É importante combinar esses dois caminhos e acho que essa é a solução mais equilibrada. Muito obrigado.