

A malfadada agenda do ajuste fiscal

Luiz Guilherme Schymura

Pesquisador do FGV IBRE e doutor em Economia pela FGV EPGE

Faltam cerca de três meses para o início de um novo mandato presidencial. Os desafios são muitos. Saúde, educação, segurança pública – há uma miríade de setores que demandarão a atenção dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. A questão da empregabilidade, por seu turno, exige providências rápidas que viabilizem a criação e a melhoria dos postos de trabalho. Como de costume, existe grande expectativa quanto às respostas que serão dadas à população a partir da posse do novo presidente da República.

Embora a agenda esteja repleta de temas instigantes, creio que um em especial atrairá o foco da área econômica: as contas públicas. Ao se colocar uma lupa nos dados fiscais, a urgência no reequilíbrio orçamentário salta aos olhos. Em debate publicado no jornal Valor Econômico de 6/8, pesquisadores do FGV IBRE apresentaram números e apontaram o tamanho do problema a ser enfrentado (<https://mobile.valor.com.br/brasil/5709987/partir-de-2019-cumprimento-do-teto-de-gastos-pode-parar-o-governo>).

Em linhas gerais, a dívida bruta do setor público está em cerca de 75% do PIB, enquanto o déficit primário anual reside na faixa de 2% do PIB. Embora o montante devido seja elevado quando comparado aos países em desenvolvimento, ainda é perfeitamente administrável. O problema se encontra no fluxo, isto é, no que se espera de resultado primário para os próximos anos. Se nada for feito em termos de mudanças nos programas que existem hoje, as receitas geradas e os custos despendidos levarão a um cenário ainda mais deteriorado. Segundo previsão da equipe do Boletim Macro do IBRE, em 2026 o déficit terá crescido para 3,6% do PIB, o que fará a dívida disparar e se tornar “impagável”. Assim, como um primeiro passo, uma reforma da Previdência viria para estabilizar o fluxo. Grosso modo, eliminaria a tendência de piora do déficit fiscal. Contido no patamar de 2% do PIB, faltaria algo como pelo menos 4% do PIB de melhora no resultado primário anual para que a insolvência saísse do radar.



Diante do desanimador quadro das contas do setor público, esta Carta traz uma reflexão sobre os desafios a enfrentar no campo da economia política para um ajuste fiscal. O cerne do debate gira em torno do processo de escolha dos perdedores – daqueles que pagarão, efetivamente, a conta do reenquadramento orçamentário. Os grupos selecionados enfrentarão, necessariamente, perda de benefícios ou aumento de obrigações. Em um

primeiro momento, é bom que fique claro, não haverá ganhadores. Sabe-dores dessa dura realidade, os grupos de pressão se preparam para a “guerra”. Levantam barricadas para afastar sua clientela do dissabor de incorrer em custos diretos no equacionamento das contas públicas.

O texto se organiza da seguinte forma: como o ajuste fiscal passa, necessariamente, por mudanças no arcabouço legal, a negociação com o Congresso Nacional é a tônica inicial; no prosseguimento, o que se pode esperar das ruas é colocado em perspectiva; por fim, em uma concepção mais abrangente, a comunicação sobre as dificuldades fiscais e seu equacionamento são abordadas.

Agenda legislativa em 2019

Ao assumir o governo em 2019, o presidente não terá o controle total dos temas da pauta fiscal que enfrentará. Independentemente de suas prioridades, algumas questões espinhosas terão que ser tratadas já no início do mandato. Da agenda legislativa do próximo ano, por exemplo, já constam quatro assuntos politicamente incômodos e que não podem ser postergados: o subsídio ao diesel, cujos valores foram estabelecidos para vigorar apenas até 31/12/2018; o destino a ser dado à Emenda Constitucional 95/2016 (EC 95), também conhecida como emenda do teto dos gastos; a regra que estabelecerá o reajuste do salário mínimo a partir de 2020; e a política de correção de salários dos servidores públicos.

Na virada deste ano, o critério que estipula a política de preços do diesel expira. A partir de 1º de janeiro, uma

nova norma tem que estar em operação. É um tema delicado. De um lado, a regra fez parte da negociação que levou ao acordo para dar fim à greve dos caminhoneiros. Por outro, pode representar dispêndio significativo ao Erário. Ao fim e ao cabo, seja qual for o desfecho da negociação, a perda de capital político parece inevitável.

No que tange ao segundo tópico listado, providências terão que ser tomadas para a modificação da EC 95, pois já em 2020, segundo estudos de Vilma Pinto e Manoel Pires,

Diante do desanimador
quadro das contas do setor
público, esta Carta traz
uma reflexão sobre desafios
a enfrentar no campo da
economia política para
um ajuste fiscal

pesquisadores do FGV IBRE, o limite das despesas não será observado. Por ser uma emenda constitucional, sua alteração requer a concordância de 3/5 dos congressistas em ambas as Casas. Nunca é demais lembrar que não se trata simplesmente de revogar a EC 95. É preciso preservar a “âncora fiscal” que ela embute. Caso contrário, sua simples eliminação ou mesmo substituição por uma legislação demasiadamente flexível tornará a gestão da economia um pesadelo.

Por isso, seria extremamente oportuno que o substituto do teto dos gastos contemplasse dois requisitos: fosse exequível; e assegurasse uma trajetória para a dívida pública que não a tornasse difícil de ser administrada. Respeitadas essas premissas, a desalentadora perspectiva da insolvência fiscal estaria descartada.

Contudo, é difícil acreditar na aprovação de uma nova “âncora fiscal” que resolva, em definitivo, a crise das contas públicas. Afinal, por eleger perdedores, a tramitação da matéria tomará tempo e, certamente, sofrerá pressão por modificações nas casas legislativas. Será um trabalho político particularmente difícil, que mobilizará intensamente as energias e os quadros do governo logo na largada. Sem dúvida, seria mais conveniente para o futuro chefe do Poder Executivo que a violação do teto se desse mais para a frente.

O terceiro tema prescrito é a definição de uma nova lei de reajuste do salário mínimo. Como passará a vigorar no início de 2020, a legislação tem que ser sancionada em 2019. Segundo estudo de Fernando de Holanda Barbosa Filho, pesquisador do FGV IBRE, o salário mínimo é a renda mensal de cerca de 30 milhões de trabalhadores do setor privado e titulares de benefícios previdenciários e sociais. Dessa forma, o trâmite de um projeto de lei que estipule seu reajuste é delicado, pois mexe diretamente com os rendimentos de uma grande parte do eleitorado nacional.

A legislação atual estabelece que o mínimo seja reajustado pela inflação do ano anterior acrescida do crescimento do PIB de dois anos antes. Na verdade, essa fórmula foi a maneira



de acomodar os diversos interesses. Mas não se pode esquecer que a política de valorização do salário mínimo é uma das bandeiras políticas mais fortes desde a redemocratização.

Creio que, se o futuro presidente pudesse optar, preferiria postergar a discussão sobre a nova regra de correção do salário mínimo. Sob o prisma fiscal, no momento a questão não é crucial. Como o país está crescendo pouco, a norma hoje em vigor não é tão problemática. Contudo, o tempo que o tema tomará do Legislativo e a

Da agenda legislativa
do próximo ano já
constam quatro assuntos
politicamente incômodos:
diesel, teto dos gastos,
salário mínimo e
remuneração dos servidores

forma como será tratado trarão desdobramentos políticos importantes.

O quarto item de pauta mandatório ao futuro líder do Executivo é a regra de correção dos salários dos servidores públicos. Para parte expressiva das categorias, um acordo foi firmado em 2016, com validade até 2019. É preciso estabelecer o preceito para 2020. Mais uma dura batalha que poderá deixar sequelas na imagem do governo. A manchete do jornal O Estado de São Paulo

de domingo, 22/7/2018, dá bem a dimensão da complexidade do assunto: “Servidores têm maior e mais poderosa bancada na Câmara”.

As quatro pautas listadas acima são inescapáveis. Além delas, por conta de um quadro fiscal já ruim e com perspectivas de piorar, existe ainda uma mudança constitucional que muito provavelmente será entendida como inadiável: a reforma da Previdência.

Toda essa pesada agenda será ou não tocada sobre o pano de fundo, destacado anteriormente, da necessidade de melhora do resultado primário em 4% do PIB ao ano em um prazo relativamente curto – o que explicita a inevitabilidade de que também haja aprovação de legislação para elevar a carga tributária. Este último ponto, como todos os demais itens listados acima, encontrará fortes resistências.

Por fim, não se poderia deixar de mencionar o papel do Poder Judiciário na agenda de ajuste fiscal. A título de exemplo, em sua coluna no jornal Valor Econômico, de 16/8, intitulada “Novo governo receberá riscos fiscais mapeados”, o jornalista Ribamar Oliveira levanta decisões com impacto significativo nas contas públicas que serão tomadas pelo STF.

As respostas das ruas

Após elencar os temas da área fiscal que serão enfrentados pelo novo governo junto com o Poder Legislativo, não se pode deixar de mencionar o cuidado que o chefe do Executivo deverá dispensar à agenda de melhoria do bem-estar da população. Embora as eleições para a Presidência da República e para o Con-

gresso Nacional só ocorram a cada quatro anos, viu-se, recentemente, com a paralisação dos caminhoneiros, quão importante é a imagem do presidente junto ao público.

Relembrando. Após iniciadas as negociações com a categoria, o Planalto cedia e o movimento resistia. Ao fim e ao cabo, no jogo de barganha, o pleito dos grevistas prevaleceu. A impopularidade de Temer falou mais alto. Deixou o governo nas cordas. Sem forças para reagir, não sobrou alternativa ao poder público a não ser aceitar as condições estabelecidas pelos caminhoneiros. Com o posicionamento da população sendo o fiel da balança no processo de tratativas da greve nas estradas, a regra de reajuste de preços dos combustíveis, pilar importante da política econômica do governo Temer, foi sacrificada. O que deixa uma lição sobre o momento pelo qual passa a democracia brasileira: embora o entendimento com o Legislativo seja fundamental para a viabilização do ajuste fiscal, o descuido com a popularidade pode colocar tudo a perder. A população estará atenta, esperando que sua condição de vida melhore. Afinal, o que se espera de um novo governo são notícias boas e não apenas mais sacrifícios.

Comunicação e equacionamento

Além dos técnicos da área, a imprensa tem buscado dar publicidade ao temerário quadro fiscal pelo qual o país passa. No entanto, a maior parte da população não tem familiaridade com o tema e não está disposta a pagar por problemas que, se existem, no seu entender são função da corrupção desen-

freada que tomou conta do país. Ainda mais quando se revela a amargura dos remédios que devem ser ingeridos para reverter o descompasso apontado pelos técnicos nas contas do setor público. O tamanho do ajuste promove perdas importantes – ou pela via do aumento de obrigações ou pela redução de benesses – fazendo com que a ideia do combate à corrupção como solução definitiva e suficiente seja defendida por tantos.

Para complicar ainda mais o quadro, mesmo que se reconhecesse que

Alardeado descontrolado
de finanças públicas soa
exagerado para muitos
brasileiros. Indicadores
econômicos não dão
pistas da existência de um
contexto aterrorizante

o combate à corrupção por si só não resolveria o drama das contas públicas, não são claros os indícios da gravidade da situação fiscal. O alardeado descontrolado das finanças públicas soa exagerado para muitos brasileiros. Embora o país tenha passado por uma recessão profunda – o PIB despencou 3,5% por dois anos consecutivos, 2015 e 2016 –, os indicadores econômicos não dão qualquer pista da existência de um contexto aterrorizante. O crescimento do PIB em 2018 será

em torno de 1,5% e a inflação e os juros se manterão baixos. Apesar do desemprego elevado, é difícil para os não iniciados na matéria criar a conexão de um mercado de trabalho anêmico com contas públicas desajustadas. Em função disso, por mais que os meios de comunicação se esforcem na construção da narrativa do descalabro das contas do setor público, é pouco provável que haja uma sensação de emergência por parte da população a ponto de aceitar abrir mão de direitos ou incorrer em mais obrigações.

Em síntese, o novo chefe do Poder Executivo enfrentará uma dura missão. Em curto espaço de tempo, terá que apresentar resultados positivos para a população. Esperam-se melhorias na empregabilidade, segurança pública, saúde, educação, ambiente de negócios, entre outras áreas. A expectativa é grande. Ao mesmo tempo, o vencedor das eleições administrará uma expressiva crise fiscal que ainda não foi sequer detectada pela imensa maioria da população. Além disso, forçosamente, compatibilizará sua agenda com a de outro grande protagonista: o Congresso Nacional. Os parlamentares recém-eleitos coparticiparão das mudanças legais que viabilizarão o ajuste das contas públicas, a despeito de estarem em Brasília para atenderem aos pleitos de suas bases, os quais, nunca é demais lembrar, passam ao largo de pagamento de mais impostos ou de perda de benesses. ▀

O texto é resultado de reflexões apresentadas em reunião por pesquisadores do FGV IBRE. Dada a pluralidade de visões expostas, o documento traduz minhas percepções sobre o tema. Dessa feita, pode não representar a opinião de parte, ou da maioria dos que contribuíram para a confecção deste artigo.