

Para o próximo governo só existem despesas obrigatórias

Luiz Guilherme Schymura

Pesquisador do FGV IBRE e doutor em Economia pela FGV EPGE

Estamos em plena corrida presidencial. O primeiro turno está próximo, dia 7 de outubro. Dificilmente a contenda se resolverá sem a necessidade da segunda tranche. Por isso, provavelmente, só no final de outubro saberemos o nome do novo presidente.

Como se sabe, os desafios no exercício do mandato serão muitos. Melhorar as condições da empregabilidade, da segurança pública, da saúde e da educação está entre as principais necessidades imediatas. As expectativas são de notícias alvissareiras. O descalabro das contas públicas, por seu turno, também assusta. Embora não seja tão perceptível para boa parte da população.

Nesse contexto, o ajuste fiscal em 2019 é um compromisso de boa parte dos candidatos competitivos à presidência do Brasil. As indicações de como fazê-lo, contudo, variam em função das inclinações políticas e a ideologia de cada um. O tema é naturalmente espinhoso, pois envolve cortar despesas públicas ou aumentar tributos, que não são medidas simpáticas ao eleitorado em nenhum

país do mundo. Dessa forma, não é de surpreender que vários candidatos sejam vagos sobre os detalhes do ajuste fiscal, o que não inibe a ambição das metas, como a de zerar o déficit primário em dois anos ou até mesmo em apenas um.

Há uma grande ênfase dos candidatos em enxugar a máquina pública, combater desperdícios, cortar privilégios e todo o tipo de formulação que, sendo enunciada em abstrato, soa justa e moralmente defensável. Muito menos se comenta sobre quais grupos serão especificamente atingidos pela tesoura do próximo governo – é compreensível que políticos na caça aos votos não desejem atizar a hostilidade de fatias do eleitorado e de segmentos com capacidade de influenciar a opinião pública. Há de se reconhecer que o candidato Ciro Gomes, do PDT, foi quem apresentou de forma mais clara a intenção de aumentar impostos e, conseqüentemente, os grupos que serão mais atingidos.

De qualquer forma, apesar das tergiversações, deve-se reconhecer que a discussão sobre contas públicas na



atual campanha está sendo bem mais substantiva do que nas eleições passadas. O que era de se esperar: após a grande recessão de 2014 a 2016, o país entrou indiscutivelmente numa fase de vacas magras, e o problema fiscal e o risco de solvência pública impuseram-se como assuntos incontornáveis para quem pretende presidir o Brasil. Como já observado, o cuidado dos postulantes ao posto máximo do Executivo em não desa-

gradar os eleitores é bastante compreensível, aqui ou em qualquer parte do mundo. Mas não se pode dizer que o tema esteja sendo empurrado para debaixo do tapete.

A grande questão, portanto, é menos a de discutir se o país está em voo cego para o abismo fiscal – a discussão eleitoral não aponta para esta direção –, mas sim a de saber qual deverá ser o roteiro do vencedor para enfrentar o difícil desafio de sanear as contas públicas. Evidentemente, essa discussão tem de ser colocada no contexto das metas legais relacionadas às contas públicas, entre as quais a mais restritiva ao longo dos próximos anos será crescentemente a Emenda Constitucional 95/2016 (EC 95), do teto dos gastos. É preciso conter os gastos no seu valor real, o que é uma tarefa política e econômica hercúlea quando se considera a institucionalidade fiscal brasileira.

Como explica Manoel Pires, pesquisador associado do FGV IBRE, as despesas obrigatórias se referem a compromissos estabelecidos na legislação: direitos individuais (previdência, assistência social, seguro-desemprego etc.), mínimos constitucionais, vinculações e salários de servidores, por exemplo. Já as despesas discricionárias são aquelas sobre cujo montante o governo tem algum grau de autonomia. O problema, porém, é que uma combinação de regras constitucionais e legais com tendências demográficas faz com que boa parte do gasto obrigatório, especialmente na Previdência, tenha uma tendência de crescimento real que o Executivo não tem instrumentos para deter – a menos que consiga fazer o Legislativo alterar as ditas leis e disposições da Constituição, e que o Supremo não

veja conflito com a própria norma constitucional, no primeiro caso, e com cláusulas pétreas da Carta Magna, no segundo.

Evidentemente, se as despesas como um todo (mais em detalhe, por poder ou órgão autônomo da esfera federal) não podem crescer além da inflação, o aumento real dos gastos obrigatórios força uma redução real dos gastos discricionários para que o teto da EC 95 seja respeitado. A grande interrogação, contudo, é até que ponto as despesas discricionárias podem ser reduzidas.

Possibilidade de “shutdown” do governo por corte de despesas em tese “discricionárias” significa que estes gastos já não podem ser considerados discricionários

Muito se tem falado recentemente da possibilidade de um *shutdown* da máquina pública em função justamente da redução compulsória do gasto discricionário, imposto pela necessidade de se cumprir a EC 95.

Pires analisou em profundidade essa questão. Ele explica que, de acordo com o último Relatório de Avaliação Fiscal, as despesas discricionárias representam apenas 9,2% do gasto primário do governo federal. As projeções da Lei de Diretrizes





Orçamentárias de 2019 (LDO 2019) indicam que essa situação deve se agravar porque os gastos discricionários continuarão caindo em termos nominais ano após ano, saindo de R\$ 129 bilhões em 2018 até chegar a R\$ 52 bilhões em 2021. A LDO 2019 foi divulgada em abril, antes da greve dos caminhoneiros, da aprovação de reajuste do Judiciário e do aumento de recursos destinados à educação. As estimativas mais recentes são de que, para 2019, a despesa discricionária esteja em R\$ 102 bilhões,

Dessa forma, seja mantendo a EC 95, seja modificando-a ou mesmo a eliminando, o próximo governo terá de conter o crescimento da despesa obrigatória

R\$ 27 bilhões a menos que a previsão atual para este ano.

Dessa forma, é preciso estimar o quanto podem ser ainda mais comprimidas as despesas discricionárias, que incluem investimentos, programas públicos e custeio do governo, sem o qual a máquina estatal não consegue manter sua funcionalidade mínima. Segundo a Instituição Fiscal Independente (IFI), a “margem fiscal” – subconjunto dos gastos discricionários que são de fato compressíveis – em

2017 é composta por 44% de investimentos públicos (incluindo o PAC e o Minha Casa, Minha Vida), 21% de custeio da máquina pública e 4% de bolsas de pesquisa. Os 31% restantes correspondem a uma classificação genérica chamada “outras despesas”.

Na visão de Pires, é provável que a margem fiscal não possa ser comprimida ainda mais. O investimento público já não é, desde 2015, suficiente para repor o estoque de capital público. O custeio administrativo em 2017, de R\$ 34 bilhões, está 15% abaixo do pico em 2014. O crescimento desta rubrica em 2018, ano de grande aperto fiscal, é forte indício de que a compressão chegou ao limite.

Das “outras despesas” constam gastos cujo corte já entraria no terreno do *shutdown*, como manutenção dos contratos ativos do Fies, pesquisas da Embrapa, emissão de passaportes e atendimento a mulheres vítimas de violência. A recente carta da Capes alertando para o risco de interromper o pagamento de bolsas em 2019 e as dificuldades do IBGE para realizar o Censo Demográfico são pré-sintomas de parada da máquina pública. O mesmo pode ser dito da realocação neste segundo semestre, pelo governo, de R\$ 500 milhões para que órgãos públicos possam continuar funcionando – e isto num orçamento de R\$ 1,3 trilhão! Finalmente, é preciso lembrar que, no ano passado, após um contingenciamento que baixou as despesas discricionárias previstas para R\$ 105 bilhões, o governo reviu a meta fiscal e a ampliou para R\$ 114 bilhões, como forma de evitar a paralisação de atividades.

Tudo indica, portanto, que a despesa discricionária abaixo de R\$ 120 bilhões, valor próximo ao observado

nos últimos anos, já é um quadro no qual a parada da prestação de serviços vitais para o país entra no radar. Com a estimativa, mencionada acima, de que a despesa discricionária cairia para R\$ 102 bilhões em 2019, é possível dizer que o país já estará singrando os mares de alto risco de *shutdown* no primeiro ano do próximo mandato presidencial.

Uma outra forma de se pensar sobre a elevada – e muito próxima – possibilidade de uma parada em atividades do governo em função do corte das despesas discricionárias é que, no fundo, estes gastos já não podem ser considerados efetivamente “discricionários”. É impensável que o governo simplesmente feche as portas e o país se veja, de um dia para o outro, sem serviços públicos essenciais, em estado de desorganização e caos social. Os supostos gastos “discricionários”, que se tornam incompressíveis quando entram em território de *shutdown*, teriam em teoria que continuar a ser reduzidos – o que é um contrassenso.

Toda essa análise aponta numa direção inexorável: a grande missão do próximo governo é conter a expansão real dos gastos obrigatórios ou aumentar as receitas públicas. Todas matérias que necessariamente passam pelas Casas Legislativas.

Dessa forma, seja mantendo a EC 95, seja modificando-a ou mesmo a eliminando, o próximo governo terá de conter o crescimento da despesa pública e/ou aumentar as receitas. Como o dito gasto discricionário já não é verdadeiramente discricionário, pois caiu para a zona de *shutdown* iminente, o crescimento contratado – pelas atuais regras e tendências demográficas – das despesas obrigatórias terá que ser detido. Como já obser-

vado nesta Carta, este é um trabalho eminentemente político, que envolve o Legislativo, que terá de escolher os “perdedores”, e até o Judiciário, que terá de ser convencido da legalidade e constitucionalidade das medidas a serem tomadas pelo novo presidente.

Assim, a principal qualidade a ser buscada no próximo ministro da Fazenda não é a capacitação técnica e acadêmica, nem necessariamente um profundo conhecimento dos mercados, mas sim o trânsito político em Brasília, para as inevitáveis negocia-

Principal qualidade a
se buscar no próximo
ministro da Fazenda não é
capacitação técnica, nem
mesmo conhecimento de
mercados, mas sim trânsito
político em Brasília

ções com o Congresso e o adequado diálogo com o Judiciário. Obviamente, o titular da pasta não poderá prescindir de uma equipe econômica de qualidade para assessorá-lo. ▣

O texto é resultado de reflexões apresentadas em reunião por pesquisadores do 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.

