

# Reflexões sobre a crise fiscal brasileira

 Luiz Guilherme Schymura  
Pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE).

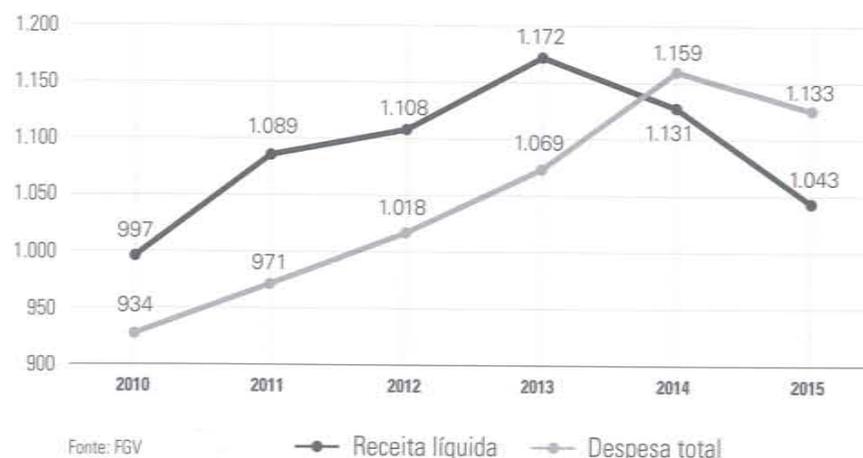
## I – Preliminares

No meu entender, o maior problema da economia brasileira hoje é o descontrole fiscal. E este, por sua vez, está relacionado a questões estruturais, como tentarei fundamentar neste texto. Caso não haja mudanças na condução das contas públicas, a inflação inexoravelmente retornará. Quando a solução não vem de uma ação coordenada dos diversos atores que sangram e alimentam as contas do governo, o equilíbrio advém de uma forte elevação do nível de preços. Já experimentamos esse cenário. E foram tempos difíceis.

## II – A situação fiscal em números

Começo citando números da evolução das despesas e das receitas públicas em termos reais. Os dados apontam que até o governo Dilma, as receitas cresciam mais que as despesas. Para ter uma ideia, a receita líquida cresceu, em média, 7% ao ano entre 1997 e 2010. Nesse período, tivemos elevação da carga tributária, *boom* das *commodities*, formalização da mão de obra etc. Nesse mesmo período, a despesa primária teve elevação anual média de 6,7%. Após Dilma assumir, as receitas minguaram para um crescimento médio de 0,9% ao ano, entre 2011 e 2015, enquanto as despesas continuaram apresentando forte aumento, de 4,5% ao ano. Daí, o desequilíbrio fiscal e as pedaladas. Não há estabilidade possível nas contas públicas com as receitas crescendo sistematicamente abaixo das despesas. O Gráfico 1 ilustra o processo de desarranjo fiscal recente.

**Gráfico 1: Receitas e despesas do Governo Central**  
Em bilhões constantes a preços de 2015



**Indicadores fiscais na atualidade** – Na atual conjuntura, espera-se um déficit primário de 2,6% do PIB, em 2016. Adicionando-se a conta de juros, nossa dívida bruta, que era cerca de 67% do PIB em final de 2015, fechará 2016 na faixa de 74% do PIB. Não há dúvida, a deterioração das contas públicas salta aos olhos. Se nenhuma medida drástica for tomada, estaremos na iminência de não honrar o pagamento da dívida pública.

Diria que a situação fiscal atual põe em risco a ordem econômica, o que, em outras palavras, significa a deflagração de um quadro agudo inflacionário. Assim, creio que os males mais imediatos no campo econômico que afligem o Brasil estão relacionados às contas públicas estruturalmente desalinhadas.

Tudo indica que o governo do presidente interino Michel Temer está apostando suas fichas na Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 241/2016, a fim de reverter este alarmante quadro fiscal. Segundo a PEC 241/2016, *grosso modo*, os três poderes da União terão uma limitação em seus gastos que corresponderá à despesa de 2016, acrescida da taxa de inflação do período. Ou seja, a despesa que vinha crescendo, em termos reais, algo em torno de 6% ao ano, nos últimos vinte anos, terá de crescer zero por pelo menos dez anos.

Gostaria de apresentar alguns números provenientes de estudos que elaboramos no Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) sobre os efeitos da PEC 241/2016. Para começar, o dado mais importante, que é o nível para o qual a dívida pública convergirá. Como mostrei, com o resultado fiscal atual, juros mais déficit primário, a dívida bruta do setor público cresce de forma acelerada, isto é, ao longo de 2016, sairá de 67% para 74% do PIB. Com a PEC em operação, a dívida bruta convergirá para um valor entre 85% e 105% do PIB.

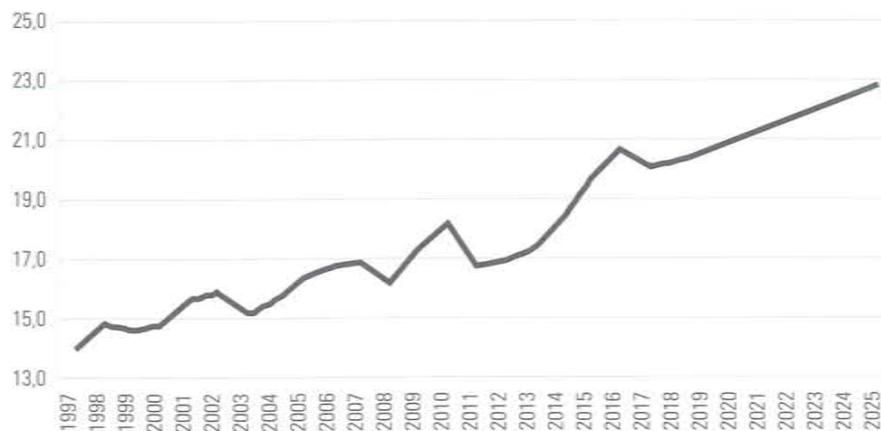
Para calcular esse número, é necessária a adoção de hipóteses sobre muitas variáveis: taxa de crescimento da economia, taxa de juros interna, prêmio de risco país, taxa de juros de longo prazo (TJLP), nível das reservas internacionais, entre outras. Como estamos preocupados aqui em avaliar o risco de solvência do país, o número em si não é o mais importante, mas, sim, entender se teremos capacidade de honrar o pagamento dos encargos aos credores. Assim, o intervalo começa com um número possível mais otimista e termina em um percentual também factível, mas pessimista. De fato, não é um montante de dívida confortável. Bem longe disso. Mas, é administrável.

Para dar uma ideia melhor do esforço fiscal que será feito, caso a PEC venha a ser efetivada, preparei alguns gráficos. No Gráfico 2, observamos o que seria a evolução das despesas totais do governo central em proporção do PIB de 1997 até 2025, caso a PEC não entrasse em vigor. Os gastos, no caso, seriam aqueles incorridos para a manutenção do *status quo*.

## Gráfico 2: Evolução das despesas primárias do Governo Central

Simulação considerando um crescimento real da economia de 2,0% a.a.

Evolução das despesas primárias do Governo Central em % do PIB sem a PEC



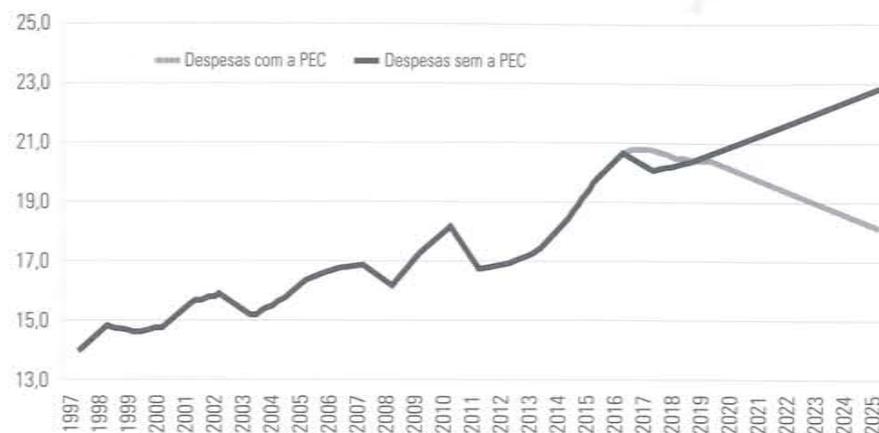
Fonte: MF/STN e FGV/IBRE. Elaboração: FGV/IBRE

O Gráfico 3 ilustra o esforço de ajuste que terá de ser efetuado ao longo dos anos para que a PEC 241/2016 seja respeitada, com a hipótese de 2% ao ano de crescimento da economia, de 2018 em diante. Na verdade, a restrição da PEC só ocorre a partir de 2019 (em 2017 e 2018, a curva sem a PEC está acima da curva com a PEC). Se nada fosse feito em termos de contenções de despesas, isto é, se mantivéssemos os programas atuais sem reformá-los, a despesa primária do governo central atingiria a marca de 22,9% do PIB em 2025. Com a PEC em andamento, este número cairá para 18,1% do PIB. Como se vê, o esforço a ser feito não é desprezível. Mudanças em programas, regras de reajuste de salários, entre outras medidas, terão de ser acionadas para que o limite estabelecido na PEC 241/2016 não seja violado.

## Gráfico 3: Evolução das despesas primárias do Governo Central em % do PIB – Comparação de Cenários

Simulação considerando um crescimento real da economia de 2,0% a.a.

Evolução das despesas primárias do Governo Central em % do PIB – com e sem a PEC



Fonte: MF/STN e FGV/IBRE. Elaboração: FGV/IBRE

**Sem fazer qualquer juízo de valor** – O equilíbrio das diversas forças políticas ocorreu em um ambiente no qual as despesas cresciam fortemente, cerca de 6% anuais, ao longo dos últimos vinte anos. Com esse montante, era possível acomodar as demandas apresentadas por nosso arranjo político-institucional. Naturalmente, não sendo mais possível dispor de 6% de incremento nos gastos públicos em cada novo exercício fiscal, a lógica de fazer política no Brasil terá de mudar completamente.

Depois de levantar e apresentar os números a serem alcançados com a introdução da PEC 241/2016, gostaria de fazer algumas considerações sobre a viabilidade da execução de políticas que tornem possível a obtenção desses resultados. A economia política

do ajuste. Afinal, para respeitarmos o teto dos gastos, reformas precisarão ser implementadas. Para isso, creio oportuno analisar o processo histórico mais recente, os últimos trinta anos de nossas instituições socioeconômicas. Darei ênfase a dois aspectos da evolução de nossa institucionalidade que precisam ser administrados para que se cumpra a PEC 241/2016. Seriam eles: as políticas inclusivas e a ação dos grupos de pressão organizados.

### III – A economia política do ajuste

#### III.I. A agenda da inclusão

A análise será orientada com base em avanços institucionais marcantes rumo à integração social registrados em cada decênio, começando no ano de 1984.

Após um longo período de regime militar, o país entrou na rota do que veio a ser conhecido por período de redemocratização. No decênio inaugurado em 1984, dois importantes institutos foram introduzidos. Primeiramente, em 1985, os analfabetos passaram a ter direito a votar nas eleições gerais. Deu-se oportunidade de escolha de representantes a um grupo antes alijado do processo democrático, transformando de forma significativa o comportamento dos candidatos eleitos, que passaram a considerar o pleito daqueles brasileiros. Políticas com foco nos analfabetos começaram a ter mais espaço. Na sequência, três anos depois, foi aprovada uma nova Constituição brasileira, cujo caráter inclusivo a designou Constituição Cidadã, nome dado pelo então deputado Ulysses Guimarães. Na Carta, foi dada especial atenção às pessoas até então desassistidas, dando origem, entre outras medidas, ao direito universal à saúde

e à aposentadoria rural. O direito a aposentadoria rural criou uma verdadeira revolução na sociedade nordestina. Os idosos passaram a ser os provedores para inúmeras famílias.

O decênio seguinte, que se iniciou em 1994, teve como marca o bem-sucedido combate ao processo hiperinflacionário. O Plano Real e as medidas a ele associadas (como saneamento dos bancos públicos, lei de responsabilidade fiscal etc.) tiveram inegável êxito e, com isso, a taxa de inflação brasileira pôde deixar a casa dos quatro dígitos anuais, passando a apresentar níveis civilizados. Nunca é demais lembrar que taxas de inflação elevadas têm efeito devastador sobre as classes de menor poder aquisitivo, uma vez que esses grupos não têm acesso a instrumentos financeiros que mitiguem os danos da alta de preços. Sem dúvida, esse período foi marcado pelo fim da subida desenfreada dos preços, o Plano Real é o registro memorável da época.

Adentrando o século atual, no decênio que se iniciou em 2004, o problema atacado foi o *apartheid* social. As reformas institucionais agiram com o propósito de integrar grupos que estavam à margem da sociedade. A melhora da renda dos mais pobres foi o alvo inicial. Depois disso, tomaram-se medidas com o intuito de incluir os negros e os homossexuais, de apoiar jovens com dificuldade de financiar seus estudos; enfim, uma miríade de ações implantadas pelo Estado brasileiro deu mais cidadania às minorias e às classes menos favorecidas. Assim, com o Bolsa Família, o programa “Minha Casa, Minha Vida”, o regime de cotas, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), o reconhecimento de casamento entre pessoas do mesmo sexo, o programa “Mais Médicos”, entre outros, conseguiu-se um forte crescimento na participação social.

Ao chegar a 2014, a inimizabilidade de que gozavam alguns brasileiros, por seu elevado *status* político-social, chega ao fim. A partir daí, fica claro que todos estão sujeitos ao rigor da lei. Um episódio ocorrido em junho de 2009 ilustra como operava o sistema. Devido a nomeações feitas no Senado Federal, o senador José Sarney, então presidente da Casa Legislativa, estava sendo cercado por acusações de abuso, desmando e uso do cargo para proveito próprio. Sugerindo apoio ao aliado político, o presidente Lula deu a seguinte declaração: “O Sarney tem história no Brasil suficiente para que não seja tratado como se fosse uma pessoa comum”. Não há dúvida que o pronunciamento do presidente gerou constrangimento. Mas, à época, ainda era possível fazê-lo.

Hoje, no entanto, tal afirmação seria inadmissível. Como se pode depreender do que tem ocorrido nas operações Lava Jato, Zelotes e outras.

Ao analisar as mudanças institucionais enunciadas anteriormente, fica claro que a motivação que permeia a todas é o impulso no sentido do estabelecimento de uma sociedade mais igual e mais justa. Não há nenhum sinal, contudo, de que o crescimento econômico tenha tido especial atenção na agenda de aprimoramento institucional brasileiro. Creio que, ao longo desse século, o que se vê é uma agenda distante da agenda do crescimento da economia: a preocupação é a busca da igualdade dos direitos, da inclusão em um sentido mais amplo do que apenas transferir Bolsa Família. Vou mais longe. Na verdade, da lista citada, apenas o movimento orquestrado para debelar o desarranjo inflacionário – detonado em meados da década de 1990 – poderia constar do rol de estratégias desenhadas para fomentar o crescimento de nossa economia. Talvez por isso, após o florescer do Plano Real, boa parte dos analistas se equivocou

ao imaginar que a agenda do país tivesse entrado em sintonia com a do crescimento econômico. No período de confecção do Plano Real e das mudanças institucionais a ele associadas, vi vários colegas comemorando o fato de que a agenda do Brasil finalmente teria mudado e que estaríamos entrando em uma nova era, isto é, seriam os tempos da agenda do crescimento econômico. Entendam bem, não estou defendendo a agenda A ou B, política econômica A ou B, estou apenas procurando analisar, constatando o que ocorreu, a meu ver, no processo histórico brasileiro ao longo dos últimos trinta e tantos anos. Para mim, não há dúvida que o crescimento da economia não foi prioritário, como não foi a limpeza da baía de Guanabara e, aproveitando o período em que vivemos, nem o investimento em nossos esportes olímpicos.

### III.I.1 – “Causo” vivido

Existem inúmeros exemplos para ilustrar a ainda latente busca por mais inclusão em nosso país. Descreverei um que considero emblemático.

**Rodovia concedida** – Em 2015, participei de um seminário e tive a oportunidade de conversar com o presidente de uma importante concessionária do setor de rodovias. Ao comentar sobre as peculiaridades da operação das estradas, ele afirmou que um percentual substantivo, algo como 40% da receita arrecadada com a tarifa de pedágio, era destinado a cobrir as despesas com serviço médico. Fiquei surpreso e, ato contínuo, pedi-lhe que me desse mais detalhes. Afinal, o comprometimento de 40% da receita do pedágio com o atendimento de urgência médica na estrada soava um número excessivo. Segundo ele, a explicação estava associada à péssima qualidade do serviço de saúde pública, mais especificamente, dos hospitais e dos postos

de saúde em boa parte do entorno das estradas. Isto é, os serviços prestados pela rede pública são significativamente inferiores aos providos pela concessionária da rodovia. Com isso, habitantes que vivem nas proximidades da pista e que necessitam de atendimento médico emergencial entram em uma condução e seguem para a estrada. Chegando à praça do pedágio, solicitam o serviço de emergência de saúde provido pela operadora da estrada. Segundo esse executivo, são corriqueiros os procedimentos de parto nas praças de pedágio.

Imaginem, com o quadro fiscal atual, como será possível reverter tal situação? Se os recursos para a área de saúde são ainda relativamente pequenos, como o exemplo sugere, como será possível restringi-los ainda mais? E o que dizer do setor de educação, que tem dado mostras claras de baixo desempenho? Não podemos esquecer que no último Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA – em inglês, Programme for International Student Assessment), em uma amostra de 66 países, o Brasil ocupava a 59ª posição. Só sete países apresentaram performance pior que a nossa. Reforçando essa visão, recentemente, dois prêmios Nobel em Economia, Lucas e Maskin, em visita ao Brasil, defenderam explicitamente a preservação do setor de educação, excluindo-o do corte nos gastos públicos que está em gestação.

### III.2. A descrição da ação dos grupos de pressão organizados

Ao mesmo tempo em que nossa democracia se fortalece em função do atendimento à agenda da inclusão social, nosso arranjo institucional também acaba atendendo pleitos de inúmeros grupos organizados que coexistem em nosso país. É como se, no jogo dinâmico da evolução institucional, os grupos de pressão mais bem articulados conseguissem priorizar suas demandas em detrimento

das dos demais. Trata-se do patrimonialismo brasileiro tão bem descrito por diversos historiadores e sociólogos. Creio que ainda é débil a institucionalidade que existe em nosso país para combater e contrabalançar a ação de associações articuladas. Os interesses difusos parecem não contar ainda com organismos que os defendam a contento. O exemplo a seguir ilustra o caso.

**Defesa da concorrência** – Tenho um amigo de infância que possuía uma empresa tradicional, centenária, e que tinha um bom porte. Para continuar seu processo evolutivo, a companhia teria de disponibilizar seu produto para ser vendido no mercado de São Paulo e também no de outros estados. Mas, para tornar isso possível, seria necessário fechar acordos com as redes de distribuição. No entanto, devido à gestão da então líder de mercado, as distribuidoras demonstraram constrangimento em celebrar tais contratos. No entanto, para o empresário vender um produto em uma nova praça, ele precisa que estejam desimpedidos os canais de distribuição em lojas, bares, supermercados etc. Em função do bloqueio criado, o passo subsequente foi acionar, nas esferas competentes, a firma dominante por uso de práticas anticompetitivas (houve ações no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), na Secretaria de Direito Econômico (SDE), na Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) etc., enfim em todos os órgãos competentes para resolver o caso). Ao fim e ao cabo, os procedimentos não lograram êxito. Os mercados não se abriram para essa nova entrante. Não restando alternativa, meu amigo se viu obrigado a vender a operação. Naturalmente, vendeu para a líder do segmento, aquela que o impediu de atuar nas diversas praças.

Isso gerou uma situação *sui generis*. Por lei, devido à forte concentração de mercado que a transação geraria, a operação teve de ser julgada pelo Cade, cuja missão é zelar pela livre concorrência no mercado.

Se a aquisição fosse considerada legal, teríamos uma empresa com praticamente 100% do mercado nacional da mercadoria. Por outro lado, se fosse julgada ilegal, a empresa morreria de inanição, uma vez que estaria impedida de crescer e, com isso, de competir, devido à impossibilidade de ter sua mercadoria distribuída. O imbróglio se resolveu com o Cade aprovando a aquisição.

É um exemplo claro da disfuncionalidade do setor público no combate a práticas anticompetitivas. O interesse difuso, a promoção da concorrência no caso, não foi garantido.

Creio que falta a nosso país uma burocracia pública mais bem organizada e estruturada que possa inibir ou, pelo menos, atenuar o peso desproporcional que detêm certas organizações. Aliás, como é a prática em países do primeiro mundo. No Brasil, a articulação política e técnica que certos agrupamentos detêm permite que eles interfiram, fortemente, na agenda das políticas públicas. Em muitos casos, grupos articulados se aproveitam da agenda de inclusão para obterem vantagens. As oportunidades soam muitas vezes tão despropositadas, que lembram um conto de Kafka.

**Concessão de rodovia na região Norte brasileira** – Este exemplo retrata uma situação em que a agenda de inclusão dá margem à atuação de grupos de interesse organizados. Há poucos anos foi concedida, por meio de processo licitatório, a exploração de estrada na região Norte do país, a qual passaremos a denominar BR-X. Quando estava em construção, lideranças indígenas ingressaram na Justiça, pleiteando que fosse feita uma via asfaltada que ligasse a terra dos silvícolas à BR-X. A distância que os separava era superior a 100 quilômetros. Ao julgar o caso, a Justiça deferiu o processo. Em outras palavras, o governo federal e a concessionária tiveram de se

acertar e atender o pleito dos índios e fazer a estrada solicitada. O mais incrível ainda estava por vir. Segundo relatos, após a conclusão da obra, criou-se uma importante rota de retirada de madeira ilegal das terras indígenas. Em suma, construiu-se uma estrada com recursos públicos para que fosse viabilizado o escoamento da madeira ilegal extraída da Amazônia.

#### IV – Considerações finais

Como vimos, os números indicam que o efetivo cumprimento da PEC 241/2016 levará ao equilíbrio das contas públicas. Mas sem muitas sobras. Quase no limite. Assim, no meu entender, o motivo de maior preocupação é conseguir que a PEC entre, de fato, em vigor, isto é, seja observada.

Não adianta apenas aprová-la. Aliás, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é uma prova disso. Como temos visto no noticiário, os estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul estão enfrentando uma debacle financeira. Falta dinheiro para tudo. Nesses entes federativos, a LRF foi claramente desrespeitada.

Voltando à PEC que limita os gastos, é necessário promover reformas que viabilizem a redução dos dispêndios. Sem elas, a despesa primária do governo central atingiria a marca de 22,9% do PIB em 2025. Mas, por conta da limitação estabelecida na PEC, este número terá de ser reduzido para 18,1% do PIB. Esforço significativo de ajuste.

Quando se pensa em redução de despesas públicas, o primeiro item sugerido a ser encolhido é o sistema de Previdência Social. Sem dúvida, ele representa o item mais dispendioso do orçamento público.<sup>1</sup> É improvável, no entanto, a aprovação de uma mudança

no sistema que penalize aqueles que estão prestes a se aposentar. Por isso, a redução de sua influência nas despesas do governo será lenta e gradual. Colocando em termos de ajuda ao cumprimento da PEC, sabe-se que a reforma da previdência que vier a ser sancionada dificilmente impactará o orçamento da União antes de 2025.

Resta, portanto, a ação em outros *fronts*. Como por exemplo, contenção de gastos com o funcionalismo e mudança na regra de reajuste do salário-mínimo, que afeta diversos benefícios sociais. Na verdade, existe um arsenal de medidas que poderiam ser adotadas para reduzir gastos.

Contudo, na escolha das vítimas do ajuste, temos dois problemas difíceis de contornar. O primeiro diz respeito à ainda necessária agenda de inclusão. Há forte resistência, por exemplo, à desvinculação de gastos com saúde e educação ao crescimento do PIB. Há aqueles que advogam um crescimento nos valores destinados a estas rubricas. A segunda dificuldade que percebo vem da reação dos grupos organizados à adoção de medidas que venham a prejudicá-los. Se, como mostrei, os agrupamentos mais articulados têm demonstrado força para aprovar políticas que sejam de seu interesse, imaginem o poder de articulação que detêm para impedir a implantação de medidas que os prejudiquem. Afinal, é sempre mais fácil vetar a retirada de uma vantagem do que construir uma agenda para obter uma benesse.

Temos visto que toda vez que um grupo é apresentado como uma das possíveis vítimas na redução das despesas públicas, o posicionamento dos porta-vozes da categoria é sempre o de

desconstruir a proposição. Embora concordem com a necessidade da limitação nos gastos públicos, sempre alegam que existem formas muito mais eficazes de se atingir o mesmo nível de economia, sem, segundo eles, causar tantos danos ao país. Naturalmente, os danos ao país, no caso, são as medidas que os prejudicam.

A pintura do artista plástico Victor Arruda descreve o posicionamento que os diversos agrupamentos adotarão quando do corte do orçamento. Uma associação, uma categoria, um grupo qualquer, quando for convocado a pagar parte da conta do ajuste, afirmará: “Por favor, procure outra vítima. Obrigado”.



Victor Arruda

“Por favor, procure outra vítima”, 1993

Acrílica sobre tela; 60x50 cm

Por fim, vale destacar que o respeito às regras estabelecidas na PEC 241/2016 terá de vigorar por pelo menos dez anos. A pergunta que fica no ar: Será isso politicamente viável? Imagine a situação do funcionalismo público após, digamos, três anos tendo seus rendimentos sendo reajustados abaixo da inflação e o país crescendo 2% ao ano, será que aceitarão mais um ano de reajuste abaixo da inflação? E os defensores de mais gastos em educação e saúde?

Em suma, a meu ver, com a economia política que temos, acho difícil que consigamos cumprir os condicionantes da PEC. O equilíbrio das contas ocorre com redução de despesas e/ou elevação de receitas.

Por isso, parece-me inexorável a elevação dos recursos públicos por meio de aumento da carga tributária. Provavelmente, a CPMF deverá ser ressuscitada e a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) também dará sua contribuição para equilibrar o orçamento. Em conjunto com a PEC, ainda que desidratada, e com alguma inflação e um pouco de sorte conseguiremos superar a crise fiscal.

## Nota

1 Para ter uma ideia, hoje cerca de metade dos desembolsos realizados pelo governo federal tem como destino os beneficiários do sistema de previdência oficial. Por isso, é sempre o escolhido para pagar a conta do ajuste. Além do que, se nenhuma mudança nas regras for feita, devido à demografia brasileira, sua despesa, além de expressiva, crescerá cerca de 3,5% todo ano. Por conseguinte, metade da despesa cresce vegetativamente 3,5% ao ano. Para cumprir a PEC, a outra metade dos gastos, no caso, terá de decrescer em termos reais 3,5% ao ano. Com isso, consegue-se o crescimento zero dos gastos conforme estabelecido na PEC 241/2016.

*Palestra pronunciada em 26 de julho de 2016*