

É provável que o debate da agenda fiscal fique para 2019

Luiz Guilherme Schymura

Doutor em Economia pela FGV EPGE

O déficit primário do governo central de R\$ 124,4 bilhões em 2017, quase R\$ 35 bilhões inferior à meta de R\$ 159 bilhões, foi uma surpresa. Quando analisado em detalhe, como realizado recentemente por Manoel Pires, pesquisador associado da FGV IBRE, o resultado primário do ano passado traz uma informação relevante e, até certo ponto, curiosa: apesar de a situação fiscal estrutural brasileira permanecer extremamente frágil, é possível que em 2018, ano da eleição presidencial, o tema das contas públicas não surja como uma questão de vida ou morte. Há vários sinais que apontam um cumprimento relativamente tranquilo da meta de primário deste ano, que é também de R\$ 159 bilhões. O teto constitucional de gastos, por seu turno, também deverá ser respeitado, mas não com muita folga. Das regras fiscais, a chamada “regra de ouro” do setor público parece a mais complicada de ser atendida, embora o governo tenha instrumentos e espaço de manobra para obedecê-la.

Os R\$ 35 bilhões a mais de resultado primário em 2017, em comparação

com a meta, derivaram de boas notícias tanto do lado das receitas quanto das despesas. A partir de agosto, como indica Pires, os resultados primários mensais efetivamente realizados ficaram sempre em um nível significativamente superior ao dos decretos da programação mensal orçamentária e financeira do governo. Em outras palavras, a trajetória de primário surpreendeu, pelo menos na comparação com o que estava planejado.

No Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias de setembro (o documento é bimensal), a projeção do total das despesas obrigatórias era de R\$ 1,0577 trilhão. No mesmo documento, estavam previstos gastos de R\$ 60 bilhões com abono salarial e seguro-desemprego; de R\$ 24,6 bilhões com subsídios e subvenções; e de R\$ 14,1 bilhões com os poderes Legislativo e Judiciário e com o Ministério Público da União (MPU) e a Defensoria Pública da União (DPU). Entretanto, o que foi efetivamente gasto com essas quatro rubricas no ano passado, em ordem retrospectiva, foi R\$ 1,0385 trilhão; R\$ 54,4 bilhões;



R\$ 18,7 bilhões; e R\$ 12,1 bilhões. Chama a atenção que, em setembro, tão perto do fim do ano, o governo tenha superestimado as despesas obrigatórias, uma vez que são relativamente fáceis de prever.

Pelo lado das receitas, uma das principais surpresas foi o Programa de Regularização Tributária (PRT, mais conhecido como Refis), que arrecadou R\$ 18,7 bilhões em 2017, comparado a uma estimativa de R\$ 7 bilhões. O PRT compôs um

conjunto de R\$ 50,8 bilhões de receitas extraordinárias concentradas no final do ano passado, parte do qual também constituiu surpresa positiva em relação ao que se projetava. Este foi o caso do leilão da Cemig em setembro, que arrecadou R\$ 8 bilhões, e a recuperação de receitas da dívida ativa, que atingiu R\$ 5,9 bilhões (comparado a cerca de R\$ 1 bilhão em 2016). Outras receitas extraordinárias significativas desse período foram o leilão da 14ª Rodada de Licitações de blocos para exploração de petróleo e gás natural, que arrecadou R\$ 9,95 bilhões em setembro e outubro; e a receita com os resgates dos precatórios a partir de agosto.

Quando se analisam as contas públicas de 2017, nota-se também o efeito de medidas de contenção, tomadas a partir de 2015, das chamadas “outras despesas obrigatórias”, que excluem benefícios previdenciários e pessoal e encargos sociais. Houve uma queda de R\$ 22 bilhões nas outras despesas obrigatórias, em itens como abono e seguro-desemprego (objeto de mudanças restritivas em 2015); compensação ao RGPS pelas desonerações da folha (com a reversão parcial desta política); e subsídios, subvenções e Pró-Agro (com forte influência da redução gradativa da carteira do PSI do BNDES), entre outros.

Quanto às perspectivas para o fiscal daqui para a frente, um dado merece atenção especial: as despesas discricionárias já sofreram um drástico ajuste, caindo de R\$ 184 bilhões em 2014 para R\$ 117,5 bilhões em 2017, a preços de dezembro de 2017. O investimento federal saiu de um pico recente de R\$ 69,3 bilhões para R\$ 47,5 bilhões em 2017. Há evidentemente um limite de redução real

das despesas discricionárias, a partir do qual a máquina pública começa a sofrer paralisação e a infraestrutura a se deteriorar. O custeio já caiu de R\$ 98,8 bilhões em 2014 para R\$ 70,1 bilhões em 2017. O item de investimento “conservação de estradas/obras em andamento”, por exemplo, no qual foram gastos R\$ 26 bilhões em 2010, dispendeu apenas R\$ 11,2 bilhões em 2017. Em todas as rubricas mencionadas neste parágrafo, o gasto em 2017 foi o menor, sempre em termos reais, desde 2010.

Os R\$ 35 bilhões a mais de resultado primário em 2017, em comparação com a meta, derivaram de boas notícias tanto do lado das receitas quanto das despesas

A análise sobre as perspectivas fiscais de 2018, portanto, tem que partir de algumas premissas, como a contenção já ocorrida nos gastos discricionários, por conta do controle direto destas despesas, e nos outros gastos obrigatórios, em função de mudanças legislativas empreendidas desde 2015 e da redução do gasto com subsídios em programas como o PSI e o Pronaf.

Para o ano corrente, há previsão de receitas extraordinárias que podem

variarem de R\$ 73,2 bilhões a R\$ 123,2 bilhões. Parte substancial dessas receitas não está no Orçamento, devido ao risco de que não sejam cumpridas. É o caso da privatização da Eletrobras, com projeção de R\$ 12,2 bilhões, e a possível resolução do imbróglio da cessão onerosa do direito de exploração de cinco bilhões de barris de óleo equivalente, cedido pela União à Petrobras em 2010, que pode render algo estimado entre R\$ 50 bilhões e R\$ 100 bilhões. Trata-se, portanto, de possibilidades que poderiam levar a um superávit melhor que o programado.

O Refis, adicionalmente, continua surpreendendo favoravelmente, e contribuiu, com uma arrecadação de R\$ 7,93 bilhões em janeiro, para o crescimento da receita real de 10,1% em relação ao mesmo mês de 2017. E ainda há um movimento no Congresso para estender o Refis às pequenas e médias empresas. Em relação às receitas correntes, as perspectivas são otimistas, já que a atividade vem surpreendendo para cima, e pode-se contar com uma elasticidade entre atividade e receita em torno de 1, pelo menos, segundo estimativas de Vilma da Conceição Pinto e Bráulio Borges, pesquisadores associados da FGV IBRE.

Pelo lado das despesas, não se deve mais contar com a queda dos gastos com seguro-desemprego e abono salarial, que já voltaram a se estabilizar. Por outro lado, a carteira do PSI continuará se reduzindo, e com ela os subsídios orçamentários ao programa. Em relação ao teto das despesas, a última previsão orçamentária prevê uma folga de R\$ 2,9 bilhões. Como se viu anteriormente, no final de 2017 diversas despesas foram superestimadas, e ainda é possível que haja surpresas positivas em rubricas como subsídios e



subvenções, por exemplo. No caso de aumento acima do esperado de despesas obrigatórias, o governo provavelmente ainda terá espaço de manobra para compensar nas discricionárias, embora estas já estejam em nível apertado, como mencionado acima.

A regra de ouro, finalmente, deve criar um problema sério no próximo ano. A regra no Brasil estabelece que o governo só pode se endividar até o montante necessário para financiar os investimentos e amortizar a dívida já existente. Mas há várias válvulas de es-

Se essa perspectiva é
positiva, por um lado, ela
também traz o risco de
que a difícil situação
fiscal estrutural não seja
devidamente debatida
este ano

cape para garantir o cumprimento da regra de ouro em 2018, sendo que o principal é a antecipação da quitação de R\$ 130 bilhões da dívida do BNDES com a União, o que reduz a necessidade de financiamento da União.

Em resumo, a melhora da economia, a perspectiva de receitas extraordinárias e as medidas de contenção de gastos tomadas a partir de 2015 indicam que o governo durante o ano eleitoral está numa posição relativamente confortável para entregar as suas vá-

rias metas fiscais. Assim, não devem ocorrer durante a campanha momentos dramáticos em termos de gestão das contas públicas, como a necessidade de enormes contingenciamentos ou a ameaça de descumprimento de objetivos que poderia configurar crime de responsabilidade.

Se essa perspectiva é positiva, por um lado, ela também traz o risco de que a difícil situação fiscal estrutural não seja devidamente debatida este ano. A agenda de escolha de “perdedores” ficou adiada para a frente. É um prognóstico preocupante, porque em 2019 a agenda do novo governo nesta área terá tons quase dramáticos de urgência. O novo ou a nova presidente iniciará seu mandato com grande risco de descumprir os preceitos constitucionais do teto dos gastos e da regra de ouro, com todas as implicações jurídicas e políticas que possam advir. Para complicar o quadro, há a expectativa de que uma dura reforma da Previdência seja lançada na primeira hora, além das espinhosas tarefas de fixação de uma nova regra de ajuste do salário mínimo e do início do novo cronograma de reajuste dos servidores – em um ambiente no qual o Judiciário já dá sinais de descontentamento com relação ao questionamento do auxílio moradia. Os candidatos à presidência, portanto, devem ter em mente que a provável trégua fiscal em 2018 é breve e enganosa. ■

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.