

## Estabilização do gasto público: o abstrato e o concreto

Nas primeiras semanas do novo governo, começam a se delinear as linhas gerais da política econômica. Do que foi anunciado até agora, o ponto mais notável é a intenção de estabilizar o gasto público em termos reais. Mais precisamente, o gasto em termos nominais em um determinado ano não poderia, de acordo com o princípio que foi enunciado pelo novo ministro da Fazenda, subir além da inflação do ano anterior.

Ainda não há maiores detalhes sobre como esse programa seria implementado e detalhes, como veremos adiante, são muito importantes nesse caso. De todo modo, parece-nos que a ideia de estabilizar o gasto em termos reais seria um passo na direção correta. Como tratamos em outras oportunidades recentes, o problema macroeconômico mais grave do Brasil advém exatamente do fato de, nos 30 anos desde a redemocratização, o gasto público exibir uma trajetória de crescimento muito superior à expansão do PIB. Durante algum tempo, especificamente de 1999 a 2011, foi possível sustentar superávits primários razoavelmente elevados graças a uma trajetória de persistente elevação da carga tributária. Nos últimos anos há sinais de esgotamento dessa trajetória, e seria inevitável que um limite fosse alcançado em algum momento. Isto porque não é possível elevar indefinidamente os impostos. Há sinais de que estamos nos aproximando de um limite tanto em termos políticos como econômicos. Em termos políticos, há resistência crescente da sociedade, refletida de alguma forma em seus representantes no Congresso, à alta dos tributos. Em termos econômicos, os níveis muito altos de carga tributária que alcançamos tem claramente efeitos muito negativos sobre o crescimento potencial. O problema é agravado pelo fato de a busca incessante pelo aumento da arrecadação ter produzido mutações no sistema tributário que o tornaram excepcionalmente distorcido e complexo.

Nesse contexto, a ideia de estabilização do gasto público em termos reais parece-nos claramente correta. Ela significaria a interrupção da trajetória nitidamente insustentável do gasto público das últimas décadas. Permitiria também, ao fim de um período longo, que caminhássemos para um equilíbrio fiscal mais saudável, no qual fosse possível gerar superávits primários requeridos para estabilizar a relação dívida/PIB com um nível de carga tributária muito mais baixo do que o atual e mais próximo daquele observado em países com nível de renda semelhante ao brasileiro. Esse seria um equilíbrio que abriria espaço para alcançar dois objetivos fundamentais: a redução do juro real de equilíbrio da economia e a aceleração do crescimento sustentável.

Isto dito, voltamos ao que dissemos antes: os detalhes do programa fiscal, que ainda não são conhecidos a esta altura, importam muito. A questão fundamental é que o orçamento brasileiro exibe um extraordinário nível de rigidez. Isto é, grande parte do crescimento do gasto das últimas décadas decorre de uma série de dispositivos constitucionais e infraconstitucionais. A fonte mais importante de pressão nas últimas décadas é o sistema previdenciário, graças à tendência de forte crescimento real do salário mínimo e às mudanças demográficas. As autoridades têm indicado que pretendem propor ao Congresso uma reforma da Previdência, o que certamente é necessário. É muito provável, porém, que haja regras de transição que impliquem que os efeitos dessa reforma sobre aqueles que estão próximos de alcançar a aposentadoria sejam muito modestos. Em termos práticos, os efeitos nos próximos 5 anos devem ser pequenos, e o gasto previdenciário tende a seguir crescendo de forma vigorosa nesse horizonte.

Se for este o caso, para estabilizar o gasto público é preciso cortar outras despesas. Para que isso seja possível, é necessário reduzir as vinculações orçamentárias, que impõem que se gaste determinado percentual da receita em setores como educação e saúde. Além disto, provavelmente seria necessário reduzir a rigidez do gasto com funcionalismo. Isto envolveria remover a estabilidade no emprego ou a progressão automática em determinadas carreiras.

É bastante intuitivo que todas essas questões suscitarão enorme resistência política. A ideia de estabilizar o gasto público, em termos abstratos, pode soar razoável aos ouvidos da maioria. Quando descemos a um nível mais concreto, porém, há grupos de interesse fortes e extremamente organizados que tendem a resistir fortemente às mudanças que seriam necessárias. Disto segue que, por mais encorajador que seja o princípio geral até aqui anunciado, sua efetividade dependerá crucialmente de detalhes até aqui desconhecidos e, principalmente, da aprovação das medidas no Congresso.

O último ponto a ser observado é que a ideia de estabilizar o gasto público, embora de implementação extraordinariamente complexa, provavelmente é insuficiente nas circunstâncias atuais. A questão é que partiremos de um déficit primário neste ano de 2,6% do PIB para o setor público consolidado, de acordo com a nova Lei Orçamentária recentemente aprovada pelo Congresso. Disto decorre que, para estabilizar a relação dívida/PIB, seria necessário fazer um ajuste superior a 5% do PIB. Se supusermos um crescimento sustentado do PIB de 2%, e mantendo a carga tributária constante, a relação dívida/PIB se estabilizaria apenas em 2026 a um nível de 93%, ante os 67,5% que temos atualmente.

Esse seria um ajuste muito lento e que estabilizaria a dívida em níveis muito altos. Como consequência, provavelmente seria necessário, em paralelo às reformas pelo lado do gasto, elevar a carga tributária de forma expressiva.

Em resumo, o novo governo dá sinais de que pretende caminhar na direção correta. Seria um avanço extraordinário para o país a implementação das reformas necessárias para estabilizar o gasto público. Seria um erro, contudo, subestimar as dificuldades políticas que inevitavelmente surgirão quando descermos a um nível mais concreto dessa agenda de reformas. A complexidade aumenta porque é necessário que, a essa agenda, se adicione uma elevação muito expressiva da (já muito alta) carga tributária. A solução dos nossos enormes desequilíbrios, como se vê, é politicamente difícil. Por ora, cabe reconhecer que o país parece caminhar para um debate mais maduro sobre seus inadiáveis desafios fiscais.

---

**Alexandre Bassoli**

*Economista-chefe do Opportunity e Mestre em Economia pela USP.*