

CORREIO BRAZILIENSE

Ajuste fiscal e disputa orçamentária

09/11/2017

MARCOS CINTRA

Doutor em Economia pela Universidade Harvard (EUA), professor titular da Fundação Getúlio Vargas. É autor do projeto do Imposto Único. É presidente da Finep (Financiadora de Estudos e Projetos).

A literatura econômica comprova que ajustes fiscais duradouros e de boa qualidade são aqueles que cortam gastos sem aumentar impostos. Se bem executada, esta política possui nítidas vantagens: corta gorduras e ineficiências, combate os rent seekers (agentes que tentam obter renda manipulando o ambiente político), reduz a corrupção, diminui a demanda do setor público por poupança privada e preserva a capacidade de investimento das empresas. Já os ajustes que aumentam tributos não possuem as mesmas qualidades.

Nesse sentido, o governo acertou ao colocar a ênfase inicial de seu esforço fiscal nos cortes de gastos e na aprovação da Lei do Teto. Contudo, a gestão de gastos tem se mostrado incapaz de cortar despesas para atingir as metas de déficit primário. Além disso, vem impondo restrições orçamentárias de forma indiscriminada, sem critérios claros e racionais. Em parte, a estratégia do governo enfrenta dificuldades por repetir o erro cometido em 2015 pelo ex-ministro Joaquim Levy, que ao invés de fazer o ajuste fiscal de forma concentrada em medidas estruturais fortes e definitivas, optou por uma estratégia fragmentada com cortes de gastos pulverizados e sem avaliação objetiva de impactos e resultados de suas ações.

São notórias as dificuldades de cortar gastos públicos em sociedades como a brasileira, onde imperam o clientelismo e o corporativismo. A fragmentação das restrições orçamentárias em inúmeras pequenas ações amplia os focos de resistência e estimula a formação de frentes amplas contrárias aos cortes de gastos. O resultado é previsível: o governo foi forçado a ampliar a meta de déficit primário e ao mesmo tempo aumentar a carga tributária, uma tóxica combinação de políticas econômicas se se pretende recuperar a economia.

A questão que surge, portanto, é como promover ajustes fiscais sem aumentos de tributos e, ao mesmo tempo, cortar despesas minimizando seus impactos negativos na retomada da economia?

A necessária determinação de cortar gastos vem sendo executada pelo governo de forma canhestra ao impor cortes indiscriminados aproximadamente lineares na lista de rubricas orçamentárias. Não cumpre, assim, o compromisso de implementar o orçamento base zero, proposta que constava no plano de governo do PMDB, a Ponte para o Futuro, que visava introduzir mais racionalidade no processo orçamentário.

O orçamento público brasileiro é incremental. As propostas de alocação de recursos para exercícios futuros tomam como baselines os projetos e programas em execução no exercício em curso. Essa prática adota como premissa que os gastos e ações em execução são justificáveis pelo simples fato de já existirem, cabendo aos que elaboram, aprovam e executam os orçamentos públicos interferirem apenas em decisões marginais de acréscimos ou de reduções incrementais.

Planos, programas, ações e atividades uma vez incluídos no orçamento público não são avaliados mais à frente para justificar sua continuidade, ou eventual eliminação. Desta forma,

os orçamentos tornam-se rígidos, e com o passar do tempo carregados de vinculações legais. Muitos tornam-se obrigatórios e, portanto, inflexíveis para baixo.

O orçamento base zero inverte a lógica atual e tem a grande qualidade de partir periodicamente de uma página em branco, e assim requerer permanente acompanhamento e avaliação de resultados das atividades públicas. Cada projeto, novo ou preexistente, deve passar por rígida avaliação custo-benefício antes de ser mantido, redimensionado ou, o que é raro no Brasil, eliminado da peça orçamentária anual para abrir espaço aos programas com retorno social.

Com o orçamento base zero até o conceito de divisão de gastos públicos em obrigatórios e discricionários perde sentido, submetendo-os unicamente à lógica da eficiência.

O ajuste fiscal em andamento, que recai exclusivamente sobre a pequena parcela discricionária (cerca de 4% do total dos gastos), é perverso, pois não adota critérios claros e racionais para determinar os bloqueios de recursos entre as áreas orçamentárias. Não há ações claramente visíveis no sentido de cortar ineficiências e privilégios, que deveriam ser totalmente eliminados para garantir a continuidade de programas com altas taxas de retorno social, como educação, saúde e ciência e tecnologia.

Com a utilização do orçamento base zero, a área de ciência, tecnologia e inovação, por exemplo, jamais teria redução em sua dotação como vem ocorrendo hoje. Pelo contrário: não só manteria seus recursos, como ainda poderia receber aportes adicionais originários de unidades orçamentárias que pouco agregam à sociedade.