

O Necessário Feng Shui Orçamentário



Dalmo Palmeira¹

A milenar sabedoria chinesa atribui ao modo como organizamos os móveis e objetos, no espaço interno de uma casa, ou seja, no espaço abaixo de um teto, a possibilidade de ter um ambiente plenamente harmônico ou totalmente desequilibrado. No Brasil, fica cada dia mais claro que precisamos aprender, com essa disciplina oriental, como organizar nosso espaço abaixo do teto... no nosso caso, o espaço abaixo do Teto de Gastos.

O Teto de Gastos foi criado, pela Emenda Constitucional nº – EC 95, de 2016, com o objetivo de estabelecer uma regra clara de governança fiscal, para as finanças federais, para que as despesas primárias não cresçam acima da variação da inflação, medida pelo IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo).

No entanto, não houve, nesse período, a correspondente evolução normativa, para permitir a gestão equilibrada dos componentes que se submetem ao Teto de Gastos. Temos um limite geral bem definido, porém, componentes abaixo desse limite geral que crescem em ritmos descoordenados, o que torna difícil, para não dizer impossível, a tarefa de organizar as despesas dentro do Teto.

Por enquanto, esse frágil equilíbrio tem sido mantido, pela compressão dos investimentos públicos discricionários, que cada dia fazem mais falta à sociedade brasileira. Esses investimentos caíram de 0,5% do PIB (Produto Interno Bruto), em 2016, para 0,2% do PIB, no orçamento de 2021, uma redução a menos da metade do patamar inicial, em apenas cinco anos. Ocorre que essa opção de ajuste já está muito perto de se exaurir, o que tem tornado a gestão orçamentária uma tarefa, cada dia, mais próxima da completa impossibilidade.

Algumas despesas primárias têm seu crescimento assegurado, em lei, e podem, em alguns casos, crescer em ritmo superior à correção do Teto de Gastos. Na perspectiva do Feng Shui, seria como tentar harmonizar, na decoração de uma casa, móveis que crescem de tamanho a cada dia. Uma situação simplesmente surreal, mas que expressa, exatamente, o que ocorre, neste momento, na gestão das finanças públicas no Brasil.

¹ Analista de Planejamento e Orçamento do Ministério da Economia, Assessor de Orçamento no Senado Federal. Email: dalmo.palmeira@gmail.com.

Qualquer equilíbrio obtido, no curto prazo, é ameaçado, no instante seguinte, pela correção financeira ou crescimento vegetativo de alguma das despesas primárias, em especial, das obrigatórias. É importante lembrar que as regras, para a correção dessas despesas, estabelecidas antes da EC 95, de 2016, não foram revisadas, desde então, e testam continuamente a resiliência do Teto de Gastos.

Diante dessa situação, a proposta de solução mais lembrada, que é tão simples quanto equivocada, é a própria extinção do Teto de Gasto. Adicionalmente, há ainda iniciativas para que algumas despesas sejam artificialmente contabilizadas “fora do Teto”. Contudo, para se obter o equilíbrio fiscal originalmente buscado, com a EC 95, de 2016, há que se debruçar, sobre alternativas mais consistentes, que permitam fortalecer o Teto de Gastos e não o enfraquecer.

Em primeiro lugar, a possibilidade mais óbvia é a troca do atual padrão de crescimento das despesas primárias, para que seus diversos componentes não cresçam além da variação do Teto. Se todas as partes crescerem, respeitando-se a variação do IPCA, o todo também respeitará esse limite.

Em segundo lugar, é possível e oportuno antecipar impactos inevitáveis das inovações tecnológicas, sobre as despesas governamentais, como as mudanças, na forma de entrega de serviços públicos à população, de um modo intensivo em mão de obra para um padrão baseado em automação e inteligência artificial.

Essa transformação tem potencial, para reduzir o ritmo de crescimento, nos curto e médio prazos, da segunda maior despesa abaixo do Teto de Gasto – a folha de pagamento, que ocupa hoje 20% do Teto –, e ainda permitir sua redução no longo prazo. Propostas de mudança, no padrão da despesa com Previdência, que representa 50% do Teto, também já são conhecidas.

Alguns críticos poderão dizer que essa troca de padrão de gastos é inviável, considerando-se o custo de transição, que é o acúmulo momentâneo do custo do modelo atual com o custo da implantação do novo modelo. Porém, algumas janelas de oportunidade certamente surgirão ao longo do tempo.

Em 2022, por exemplo, a correção do Teto de Gastos deverá ser maior do que o crescimento das despesas primárias, em R\$ 47 bilhões, segundo estudo da IFI (Instituição Fiscal Independente). Utilizar esses recursos, para cobrir o custo de transição do padrão de funcionamento de despesas do setor público, parece uma opção muito mais nobre do que gerar novas despesas, no padrão atual, que além de promoverem o desequilíbrio fiscal, no presente, vão repercutir por anos, mantendo o dilema atual, só que de forma ampliada.

Por fim, neste momento, há uma oportunidade rara de se transformar a maneira como são eleitas as prioridades públicas e decidida a alocação de recursos, para tais prioridades, no orçamento público brasileiro. A OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico) lançou, em 2015, um conjunto de premissas de como organizar o orçamento público, denominado “Os Dez Princípios para a Boa Governança Orçamentária”. Para além da promoção das regras de governança fiscal, a OCDE passou, por meio desses

princípios, a incentivar a adoção, por todos os seus países membros, das práticas internacionalmente reconhecidas de boa governança orçamentária.

A convergência ao decálogo representa uma revisão profunda de processos, normas e estruturas do sistema orçamentário, voltada à promoção da eficiência do gasto público. Nesse sentido, o estudo “Melhores gastos para melhores vidas: Como a América Latina e o Caribe podem fazer mais com menos”, do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), demonstrou que, apenas em 2016, o orçamento brasileiro perdeu, por ineficiência, 3,9% do PIB, correspondentes a R\$ 245,7 bilhões, a preços da época, o que foi equivalente a uma vez e meia do déficit da Previdência Social daquele ano.

Essa alternativa é particularmente importante, no atual momento, pois o Brasil se coloca como candidato a membro pleno da OCDE. No entanto, para efetivar a intenção de se tornar membro pleno da OCDE, o País precisará aderir a 253 protocolos da Organização em diferentes áreas (chamados de instrumentos legais da OCDE), implementá-los totalmente e submeter-se ao escrutínio da revisão, pelos pares, isto é, passar pela avaliação dos demais países-membros daquele colegiado.

Dentre esses 253 protocolos, o Brasil já aderiu a 80 deles. Em 2020, o Brasil formalizou sua adesão aos “Dez Princípios”. Porém, falta agora tirar o compromisso do papel e implementá-lo, na prática, sem o que dificilmente o Brasil obterá sucesso em sua candidatura.

Assim, para nos colocarmos entre os principais “players” mundiais representados, na OCDE, precisaremos organizar nossas finanças, em um padrão que vá além da simples definição da quantidade do gasto, o que já é um ganho imenso, é verdade, mas também é necessário adotar estruturas normativas e institucionais que promovam definitivamente a qualidade do gasto.

Fica claro, portanto, que, para gerir bem o espaço abaixo do Teto de Gastos, precisamos urgentemente sair da discussão focada apenas na governança fiscal, isto é, no limite geral da despesa, e dar um passo em direção à discussão mais ampla da governança orçamentária, ou seja, como gerir bem os componentes que estão alocados abaixo desse limite geral. Dito de outra maneira, precisamos, urgentemente, harmonizar nosso espaço fiscal, por meio de um necessário Feng Shui orçamentário, sob pena de que venhamos a viver em uma casa muito engraçada... sem teto... e sem nada...