

Ajuste fiscal e processo orçamentário no Brasil: reflexão à luz das ideias de Allen Schick

Martin Francisco de Almeida Fortis martin.fortis@planejamento.gov.br

Em diversos artigos, Allen Schick¹, professor de políticas públicas da Universidade de Maryland, tem explorado a relação entre disciplina fiscal e processo orçamentário. Em *As regras fiscais na orçamentação*, Schick (2003) oferece interessante classificação sobre a evolução dessa relação. Na visão do distinto autor, é possível discernir três fases históricas, desde a emergência do orçamento público como instrumento de organização das finanças públicas.

Na fase anterior à Segunda Guerra, vigorou o princípio do orçamento equilibrado. Ainda que não fosse objeto de legislação explícita e mandatária, esse princípio era reconhecido e aplicado pelos governos: a norma implícita de que as despesas não deveriam superar as receitas era vista como indispensável para a boa gestão das contas públicas. Entre o fim da Segunda Guerra e o final da década de 1970, período no qual os países desenvolvidos experimentaram ciclos de forte expansão econômica (1945-1970) e ciclos de retração (1970-1979), a relação entre disciplina fiscal e orçamentação foi pautada pelo princípio do “ajustamento dinâmico”. Dessa forma, o orçamento foi adaptado às necessidades dos ciclos econômicos, expandindo-se os gastos públicos quando houvesse espaço fiscal disponível e contraindo-os em situações de queda da atividade econômica. A partir de meados da década de 1980, países começaram a introduzir o sistema de metas fiscais, alterando novamente a relação entre disciplina fiscal e orçamentação. Nessa terceira fase, foram instituídas regras expressas – sob a égide ou não de Leis de Responsabilidade Fiscal – que criavam restrições à forma de elaboração do orçamento público.

A cronologia da relação entre disciplina fiscal e orçamentação é importante contribuição de Allen Schick. Essa cronologia já havia sido esboçada em seu livro *A Capacidade de Orçamentar*, publicado anteriormente. Nessa obra, Schick (1990) faz interessante análise que mostra como os instrumentos orçamentários se adaptam aos ciclos econômicos. Combinando argumentos de natureza política (especialmente as relações entre os poderes Executivo e Legislativo) e econômica (particularmente se a

1 Para análise da trajetória intelectual de Allen Schick, consultar Caiden (2010).

economia se encontra em expansão ou recessão), ele afirma que: i) durante as fases de crescimento econômico, particularmente o período 1945-1970, a maior arrecadação de receitas públicas permite atender às demandas orçamentárias dos “gastadores” (Ministérios e Agências Governamentais), neutralizando potenciais conflitos entre os Poderes por meio da distribuição de recursos; ii) durante os momentos recessivos, no entanto, enfrenta-se dificuldade em satisfazer as requisições dos gastadores. A postura mais severa dos “guardiães” (essencialmente o Tesouro) acentua os conflitos não apenas dentro do próprio Poder Executivo, mas amplia também as disputas com o Congresso.

É justamente no contexto em que a economia não gera recursos abundantes o suficiente para apaziguar os diversos atores orçamentários, e no qual se multiplicam os pontos de conflito, que a utilização de instrumentos orçamentários capazes de restabelecer a viabilidade do processo decisório ganha maior relevância. É nesse ponto, justamente, que a visão desenvolvida por Allen Schick tem maior possibilidade de contribuir para elucidar o atual contexto de ajuste fiscal vivenciado pelo governo brasileiro e, eventualmente, suscitar a reflexão sobre propostas de aperfeiçoamento do arcabouço orçamentário e fiscal existente.

Quatro pontos da argumentação construída por Schick merecem destaque.

1. Inicialmente, há que se notar a tendência incrementalista que caracteriza a orçamentação. Em fases de crescimento, o excesso de receitas auferidas pelos cofres públicos permite absorver a expansão das despesas. Em fases de retração, no entanto, inicia-se o árduo processo de tentar conter o apetite dos gastadores. A emergência da ferramenta conhecida como contingenciamento (*impoundment*) está fortemente associada à tentativa (frequentemente frustrada) de refrear a demanda por recursos públicos que se escasseiam nas recessões. O fator político adquire maior relevância, já que o apoio do Congresso torna-se decisivo para impor a disciplina fiscal. Um dos principais problemas enfrentados pelos governos é a dificuldade em criar consenso capaz de convencer os atores envolvidos sobre a necessidade de realizar os cortes.
2. Crescimento das despesas obrigatórias. Desde a década de 1960, verificou-se movimento crescente de fortalecimento dos direitos sociais, frequentemente materializado na construção de sistemas de proteção social. Uma das consequências da ampliação dos direitos foi a legitimação do acesso a grupos políticos de determinados benefícios, percebidos como irreversíveis. Com o fortalecimento progressivo do regime democrático, o orçamento tornou-se mais “aberto”, isto é, converteu-se em arena na qual cada vez mais grupos disputam recursos para atendimento de suas demandas específicas. Essas demandas, quando atendidas, revestem-se de caráter obrigatório, e não podem ser contraídas (facilmente) em ciclos econômicos adversos. Novamente, somente com a cooperação do Legislativo, é possível remover os benefícios concedidos aos grupos de pressão. Reforça-se o argumento: em situações de recessão, a imposição de cortes possui alto custo político, isto é, a aquiescência dos parlamentares.

3. O ajuste é feito nas despesas discricionárias. A rigidez orçamentária, resultante do crescimento mais que proporcional das despesas obrigatórias, somada ao caráter incremental do orçamento, transfere às despesas discricionárias o ônus dos cortes de gastos. Essa lógica, afirma Schick, é particularmente deletéria para países em desenvolvimento, que são compelidos a interromper o financiamento de investimentos públicos, reduzindo justamente o tipo de gasto público mais suscetível de promover o reaquecimento da atividade econômica.
4. De forma brilhante, Schick chama atenção para a dificuldade em se criar consenso teórico capaz de explicar as razões da crise. Diferentemente do que ocorre em ciclos econômicos ascendentes, nos quais se favorece a convergência intelectual², nas fases de retração surgem múltiplas abordagens sobre o porquê da crise, rompendo o consenso existente. A produção do dissenso torna o governo mais propenso a críticas e dificulta a legitimação de suas políticas. Ao se tornar mais vulnerável, o governo perde capacidade de impor os cortes necessários ao restabelecimento do equilíbrio fiscal. O enfraquecimento relativo do governo é também a ocasião mais propícia para que os parlamentares aumentem o preço do seu apoio. Novamente, o processo decisório torna-se mais complexo, conflituoso e, não raro, suscetível à paralisia e ao impasse.

Esses quatro fatores apontados por Schick estão certamente presentes na conjuntura vivida pelo governo federal brasileiro. A tendência incremental do orçamento federal, que pode ser satisfeita sistematicamente durante o ciclo econômico de expansão (2002-2014), pressiona os “guardiães” (Tesouro, Planejamento e Casa Civil) e amplia as áreas de atrito com os “gastadores” (Ministérios). Em relação ao segundo ponto, restam poucas dúvidas sobre o elevado nível de rigidez do orçamento federal, consequência em parte do novo modelo introduzido pela Constituição Federal de 1988, que fixou regras para a concessão de recursos públicos para um grande número de atores sociais. O baixo grau de discricionariedade experimentado pelas autoridades orçamentárias revela-se também na dificuldade em promover o ajuste fiscal no período atual de retração. O alvo privilegiado dos cortes recai sobre investimentos públicos, paralisando obras de forte impacto para as populações locais, que afetam não apenas a sua qualidade de vida, mas dificultam a retomada do crescimento. Por sua vez, a retração econômica tende a fomentar forte grau de dissenso, no qual especialistas divergem sobre as razões da crise.

Tecidas essas considerações sobre as dificuldades de se realizar o ajuste fiscal, cabe indagar qual é o papel que o orçamento público pode desempenhar na recuperação da atividade econômica.

2 Schick sugere que os ciclos de expansão econômica do século XX tiveram como substrato intelectual o *Keynesianismo*. As ideias do economista britânico John Keynes, que gozaram de aceitação quase universal, serviram duplamente como doutrina teórica (capaz de explicar como a economia funciona) e receituário de política econômica (capaz de orientar a ação dos governos).

Aqui cabe alertar para a distinção, proposta pelo próprio Allen Schick, entre procedimentos e resultados orçamentários³. Procedimentos referem-se ao conjunto de rotinas seguidas pelos atores. Podem ser leis orçamentárias, técnicas de elaboração, sistemas de informação, regras de trabalho que se caracterizam pela sua neutralidade em relação aos resultados. Por sua vez, os resultados são os impactos efetivos decorrentes da ação dos atores orçamentários (Schick, 2003, p. 10-2). Assim, o que importa é que se alcancem os resultados almejados, isto é, a obtenção do equilíbrio fiscal em situações de contração econômica. A alteração – ou a modernização – dos instrumentos somente será relevante na medida em que contribuir para fortalecer o governo a reverter o déficit. Dito de outra forma, o foco deve ser não nos instrumentos *per se*, mas em fatores capazes de redefinir o relacionamento entre “guardiães” e “gastadores”, otimizar a dinâmica de interação entre Poderes Executivo e Legislativo, gerar consenso em torno da agenda de política econômica a ser implementada, recuperar a credibilidade do governo etc.

Em termos mais práticos, é possível especular a respeito de artifícios que podem ser acoplados ao processo orçamentário, de modo a torná-lo mais apto a promover o equilíbrio fiscal, especialmente em situações nas quais a economia do país está fragilizada e o governo mobilizado ativamente para persuadir os atores sociais sobre a imperiosidade dos cortes de gastos. Novamente, é possível recorrer ao mestre Allen Schick, que publicou em 2010 interessante análise sobre a capacidade de os países preservarem a saúde de suas finanças públicas diante de choques econômicos.

Schick (2010) discute vários ingredientes que afetam o desempenho fiscal dos países. Sem querer oferecer receituário, mas apenas sugerindo pontos de reflexão, é possível destacar mudanças no arcabouço orçamentário-fiscal vigente:

1. modificação do arcabouço regulatório que estabelece a disciplina das finanças públicas (pode-se, por exemplo, tornar mais rígida/flexível a legislação que disciplina o equilíbrio das contas públicas);
2. alteração do horizonte temporal no qual se processa o orçamento (mecanismos de plurianualidade podem ser utilizados para sofisticar a alocação de recursos públicos, já que introduzem critérios “robustos” para a concessão de créditos, atrelando-os, por exemplo, à explicitação dos impactos futuros das decisões presentes);
3. adaptação das regras fiscais aos diferentes tipos de gastos (é possível favorecer gastos que sirvam como “estabilizadores automáticos”, ou seja, passíveis de ser ampliados quando há excesso de recursos e contraídos quando há escassez de recursos);

3 Ou no jargão por ele cunhado entre “regras procedimentais” e “resultados substantivos”.

4. revisão da estrutura contábil (a forma de contabilização facilita ou restringe a capacidade de os governos usarem manobras para “maquiar” o seu desempenho fiscal, empurrar esqueletos para exercícios futuros);
5. construção de mecanismos de fortalecimento do cumprimento das regras fiscais (há diversas formas de incentivar/constranger os atores governamentais a respeitarem as regras fiscais, como por exemplo a criação de auditorias independentes).

Essas são apenas algumas ideias que evidenciam o papel do orçamento público no fortalecimento da disciplina fiscal, especialmente em situações de adversidade. Várias delas, inclusive, são ou foram objeto de atenção de gestores públicos e parlamentares. Por exemplo, a edição da Nova Lei de Finanças Públicas é frequentemente vista como capaz de interferir positivamente na gestão fiscal (item 1). A tese da plurianualidade é ocasionalmente mencionada como fator de melhoria do processo alocativo e ampliação da racionalidade das políticas públicas (item 2). Alterações na legislação visando à prorrogação de mecanismos de desvinculação de receitas – como a DRU – sinalizam a importância de flexibilizar o elevado nível de rigidez do orçamento público (item 3). A evolução recente da contabilidade pública tem por foco aumentar a transparência, adequar as práticas e técnicas aos padrões internacionais, podendo contribuir favoravelmente para reforçar a confiabilidade dos dados produzidos pelo governo. Em tese, essa sofisticação deveria inibir a contabilidade “criativa” (item 4). Recentemente, o Presidente do Senado, Renan Calheiros, aventou a possibilidade de instituir órgão de fiscalização da gestão fiscal do governo (item 5).

O ponto central é que quaisquer que sejam as mudanças introduzidas, elas devem ser avaliadas pela sua capacidade de promover o reequilíbrio das contas públicas. Dentro da ótica proposta por Schick, o alcance desse reequilíbrio é materializado em duas dinâmicas de interação: o relacionamento entre guardiães e gastadores, por meio do qual o governo consegue convencer os Ministérios a reprimirem suas demandas por recursos, e a interface entre o Executivo e o Legislativo, que viabiliza a aprovação da política econômica proposta pelo governo. A mediação entre essas duas dinâmicas pode ser grandemente favorecida pela mudança nas regras e práticas orçamentárias, capazes de criar incentivos e constrangimentos que favoreçam (ou desencorajem) a disciplina fiscal.

Referências

Caiden, N. (2010), Challenges Confronting Contemporary Public Budgeting: Retrospectives/Prospectives from Allen Schick. *Public Administration Review*, 70 (2): 203–210.

Schick, A. (1990) *The capacity to budget*. Washington, DC: The Urban Institution.

Schick, A. (2003) The role of fiscal rules in budgeting. *OECD Journal on Budgeting*, 3 (3): 7-34.

Schick, A. (2010) Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilizing Public Finance while Responding to Economic Aftershocks. *OECD Journal on Budgeting*, 10 (2): 1-18.