

2008: Dominância da Agenda Macroeconômica Pela Agenda Fiscal

Rubens Penha Cysne
18 de Novembro de 2007

Com a renovação do ano calendário, cabe refletir um pouco sobre a agenda de pesquisa macroeconômica aplicada mais relevante para o Brasil.

Por motivos técnicos, há um claro predomínio da agenda fiscal.

No tocante ao setor externo, porque se sabe que aumento de gastos públicos em sistema de câmbio flexível e alta mobilidade de capitais pode constituir-se em sério entrave às exportações líquidas, ou seja, em desestímulo crescente aos setores de exportação e de substituição de importações. O processo se dá através da valorização do câmbio nominal e pode ser bastante nocivo, em particular no caso de uma reversão abrupta da melhora dos termos de troca com o exterior. A variável de controle primária a corrigir-se é a fiscal, daí seguindo-se, automaticamente, a correção cambial.

No tocante à evolução da política de metas de inflação, porque despesas públicas em elevação (ainda que com déficit constante) deixam o Banco Central em situação difícil: se faz frente à elevação de demanda aumentando os juros, valoriza o câmbio, reduz os investimentos e prejudica o crescimento de longo prazo (tanto pelo desestímulo ao setor exportador quanto pelo desestímulo à formação de capital). Por outro lado, se corrobora o processo, baixando os juros, passa a fomentar a correção do excesso de demanda por um processo de correção também perverso, ainda que de outro tipo: uma redução do valor real dos gastos públicos (salários e benefícios previdenciários em particular) e do consumo privado através da corrosão do seu poder de compra.

Este segundo processo (corrosão de poder de compra através de uma elevação da inflação), entretanto, além de evitável, não precisa necessariamente ocorrer em futuro próximo por dois motivos. Primeiro, porque o superávit da conta corrente do balanço de pagamentos permite ainda por algum tempo a geração de expectativas de desvalorização do Real (possivelmente negativas) que gerem atração de capitais e baixos preços do dólar.

Segundo, porque não há sinais visíveis de reversão da melhora dos termos de troca com o exterior. Pelo contrário, o que se observa no momento são choques positivos de oferta (como no caso do anúncio de novas reservas de petróleo) e a eventual classificação da dívida soberana do Brasil como *investment grade*¹. Ou seja, há ainda espaço para “mais do mesmo”.

A opção social por um governo que gasta mais ou que gasta menos é uma opção política, sobre a mesma sendo usualmente de pequena importância o juízo de valor individual. Cabe ao cientista social, entretanto, sugerir modelos institucionais que

¹ Cabe no momento realizarem-se estudos com o objetivo de detalhar as conseqüências deste fato sobre a economia brasileira, em particular no que diz respeito à política de juros a ser seguida.

permitam a sua transparência, o seu controle e, quando necessário, mecanismos ágeis de correção de rumos. Isto nos leva à questão orçamentária.

A princípio, um bom desenho do processo orçamentário apenas traduz, mas não necessariamente modifica o desejo político de maiores ou menores gastos públicos a cada ano. Mas tem a importante incumbência de deixar administrável, controlável e cristalina esta opção. Em particular, de expor os seus efeitos do porvir que, no caso de gastos mais elevados, necessariamente se materializam através de maior taxação futura.

A explicitação dos sacrifícios tributários futuros, entretanto e infelizmente, não funciona tão bem no Brasil como em outros países, no sentido de impor freios automáticos aos gastos, por um motivo simples: o conjunto dos que pagam impostos é dissociado em demasia do conjunto dos que se beneficiam dos mesmos; e o segundo conjunto é mais numeroso.

Há duas grandes vantagens da utilização do orçamento como peça básica de ordenamento da questão fiscal. Primeiro, como o governo não cria riquezas, apenas as realoca, é fundamental que se explicitem, nas discussões dos gastos públicos, atores ou setores que serão, respectivamente, beneficiados e prejudicados por qualquer decisão. Um orçamento bem feito deve realizar esta tarefa com precisão.

Segundo, o encaminhamento da questão fiscal sob a ótica orçamentária costuma ser um bom mecanismo de formação de agenda. Vendo-se a floresta como um todo, fato permitido pelos bons desenhos orçamentários, fica muito mais fácil saber que árvores cortar e plantar, e em que ordem.

Exemplo neste sentido foi dado em meados de 1985, nos Estados Unidos, pelo Plano Gramm-Rudman-Hollings. Este país do norte encontrava-se em situação semelhante à situação atual do Brasil, com altas taxas de juros e reclamações de vários setores exportadores. O problema (tido como cambial, mas na verdade, de origem fiscal) começou a se resolver quando três senadores (cujos nomes deram origem ao nome do Plano) resolveram utilizar a peça orçamentária como mecanismo de organização de idéias e formação da agenda fiscal. Em função da vontade política, e a despeito de falhas iniciais na concepção, o processo foi extremamente exitoso.

Uma continuação do mecanismo concebido pelo Plano Gramm-Rudman-Hollings, mas desta vez com ênfase também no total de despesas, e não apenas no déficit, deu-se em 1991 através do *Balanced Budget Act*. Com a redução dos gastos públicos, pavimentou-se o caminho para o ciclo de elevado crescimento do segundo governo Clinton. Hoje em dia, curiosamente, discute-se novamente nos EUA a possível implantação de estratégia semelhante para tratar de problema também semelhante. A história parecer querer repetir-se.

A pesquisa macroeconômica aplicada tem muito a contribuir para a revisão do processo orçamentário brasileiro. Não através do levantamento dos micro problemas processuais, de controle, de excesso de peças orçamentárias etc. Não se pretende ensinar o padre a celebrar a missa, e sobre tais pontos certamente muito melhor entendem aqueles que vivem o dia a dia do orçamento do que acadêmicos pesquisadores.

A contribuição acadêmica pode, entretanto, materializar-se de formar bastante profícua através de quatro macro-pontos: i) visão do processo orçamentário como peça fundamental na gestão macroeconômica e de crescimento; ii) visão do processo orçamentário como fator determinado e determinante do ambiente eleitoral e político; iii) utilização de desenhos de mecanismos que privilegiem a administração por objetivos (ao invés da ineficiente administração por vinculações) e as políticas de incentivos e; iv) incorporação das experiências orçamentárias históricas e internacionais ao que atualmente se faz no Brasil.

Constitui-se em exemplo da visão do orçamento como peça de controle macroeconômico e de crescimento (item (i) acima) a introdução (na peça orçamentária) da consciência dos reflexos diretos dos gastos públicos, como vimos acima, sobre o câmbio e sobre a política de metas de inflação. Com o mundo cada vez mais integrado e migrando para câmbio flexível, gastos públicos sem controle podem causar sérios estragos aos setores exportadores.

Na prática, tal ponto, trazido pela ótica macroeconômica, implica a necessidade de colocarem-se freios institucionais às despesas, fato não coberto pela atual legislação (fundamentalmente calcada em déficits, ao invés de totais de gastos e qualidade dos gastos). Não terão origem da parte daqueles que praticam o dia a dia da instituição orçamentária modificações de rumo que incorporem problemas como este, de uma ordem que transcende a ordem dos detalhes operacionais.

Quanto ao item (ii), o orçamento determina o poder de qualquer reforma eleitoral e política porque tende a modificar, através da explicitação pública, a razão entre despesas decididas no passado e as despesas decididas pela legislatura a ser eleita (em torno de 65/35 nos EUA e na OECD e de 98/2 no Brasil). Por outro lado, a reforma política molda a instituição orçamentária quando desenha os mecanismos intrapartidários e interpartidários das barganhas políticas.

Um único exemplo mostra ao mesmo tempo como a pesquisa macroeconômica direcionada pode ser útil da forma como explicitada tanto no item (iii) como no item (iv) acima. Do ponto de vista de política de incentivos fica claro que o excesso de arbitrários contingenciamentos orçamentários (despesas aprovadas pelo Congresso e unilateralmente não executadas pelo Executivo) acaba por gerar perdas para todos os lados. Tratando-se o orçamento de um jogo repetido ano a ano, deputados e senadores e destinatários de verbas reagem a tal prática, o que por sua vez gera reação da parte do Executivo e nova reação do Legislativo etc., num ineficiente ciclo cujo limite se dita pela paciência e capacidade de cada ator de calcular a reação dos demais.

Um pouco de observação histórica e de outros países, a exemplo do que se sugere no item (iv) acima, mostra que tal processo também existia nos Estados Unidos até 1974, tendo nesta data sido abolido pelo Budget Impoundment Act.

Além da revisão da instituição orçamentária, impõem-se como metas nos anos que se seguem várias outras frentes de ação.

A primeira delas dá-se pela passagem da administração por vinculações (forma pela qual o Congresso costuma manifestar-se hoje em dia quando deseja expressar sua vontade política de sanar algum problema) para a administração por objetivos. Neste

último caso, a existência e mensuração periódica de uma série de indicadores meio e fim permitirá a deputados e senadores legislar com base em resultados palpáveis, ao invés de apenas sobre insumos financeiros.

Alocar recursos orçamentários para o cumprimento de metas é absolutamente distinto, tanto do ponto de vista econômico quanto administrativo, da alocação de percentuais de receitas para serem gastas num ou noutro item de despesa (vinculação). Do ponto de vista econômico, porque tal procedimento permite contemplar claramente os benefícios marginais de cada projeto com os respectivos custos marginais. E, do ponto de vista administrativo, porque dá ao responsável pelo projeto, no âmbito do setor público, incentivos para uma maior eficiência no controle de gastos (os quais poderão ser alocados em outros projetos, fato que não ocorre no atual sistema de vinculações e despesas obrigatórias).

Uma importante subproduto da provisão generalizada de indicadores de serviços públicos é possibilitar a redução do caráter fratricida das guerras tributárias das esferas estaduais e locais. Ao invés de reduzir impostos para atrair investidores, os estados podem concorrer através de seus indicadores de segurança, saúde, saneamento, iluminação pública, justiça etc. Mais e confiáveis indicadores permitem também uma melhoria na representação democrática, através de maior suporte informacional à qualidade do voto.

Uma segunda frente de pesquisa na área fiscal diz respeito ao estabelecimento, pelo setor privado, de estimativas fidedignas de receitas tributárias. Tais estimativas deverão servir de base à discussão orçamentária, impedindo tentativas de majoração ou redução da previsão de receitas com base em critérios outros que não os técnicos.

O cálculo dos déficits deve também ter como uma de suas alternativas a correção pelo ciclo econômico, com isto evitando que, em períodos de depressão haja contenções artificiais de gastos que majorem o ciclo econômico, reduzindo o bem estar. Modelos de cenários fiscais devem ser incorporados na discussão orçamentária, compreendendo longos períodos à frente. Os cenários devem contemplar tanto a evolução das variáveis macroeconômicas subjacentes quanto os diferentes projetos de lei decorrentes da ação legislativa (cálculo do impacto de longo prazo de cada modificação das normas vigentes - por exemplo, majoração de salário mínimo -).

Uma terceira frente de ação diz respeito ao combate, em novas frentes, à sonegação fiscal, concomitante a uma redução geral de alíquotas tributárias. Existe hoje em dia tecnologia que delimita a revisão de tributos com base não apenas em questões distributivas e federativas, mas também nos índices de sonegação. A incorporação de tais técnicas ao *status quo* permitirá menor sonegação, com isto implicando ganhos de produtividade em função da redução de alíquotas e de uma maior formalização.

São exemplos de ganhos de produtividade gerados pela passagem da economia informal à economia formal a redução de verticalizações artificiais, maiores facilidades na obtenção de capital de giro e as externalidades positivas geradas pelos pagadores de impostos. Este último ponto decorre do fato de que, principalmente no caso de impostos sobre valor adicionado, a passagem da economia informal à economia formal de um

produtor qualquer costuma implicar a necessidade de procedimento semelhante da parte daqueles que com ele negociam.

Uma quarta frente de ação, no caso para-fiscal, diz respeito à substituição do capital público pelo capital privado na provisão de infra-estrutura. Para isto, é preciso permitir a apresentação de projetos de Parcerias Público-Privadas unilateralmente da parte do setor privado. Para elevar a agilidade decisória, cabe utilizar de forma mais abrangente institutos de pesquisa que possam gerar avaliações técnicas de cada projeto em tempo hábil (cálculos de utilização, do valor de tarifas, da necessidade ou não de dotações orçamentárias, de valores de pedágios etc.). Tratam-se, estes, de parâmetros técnicos que requerem modelagens dinâmicas e estocásticas, potencialmente demandantes de estudos com interface na pesquisa aplicada e na academia.

Rubens Penha Cysne (<http://www.fgv.br/professor/rubens/>) é professor da EPGE/FGV.