

A QUEM SE DESTINAM OS GASTOS DO ORÇAMENTO DE GUERRA?

Gregório Porto de Oliveira¹, Jorge Alexandre de Jesus de Paula¹ e Wagner Nóbrega²

¹ Acadêmico do curso de Bacharelado em Economia da Universidade Federal de Sergipe

² Professor do curso de Bacharelado em Economia da Universidade Federal de Sergipe

cafecomdados.com

O Ministério da Economia através de nota publicada na semana passada¹, apresentou o conjunto de medidas tomadas para combater os efeitos dos problemas econômicos relacionados à covid-19. Na mesma nota, as medidas apresentadas são defendidas com a justificativa de que os problemas econômicos decorrentes do distanciamento social prejudicarão a cadeia produtiva e de consumo, com tendência a que esse prejuízo seja duradouro.

“[m]edidas de distanciamento social e restrição de circulação e aglomeração de pessoas [...] têm impacto direto na atividade econômica por meio de diversos canais. Além disso, mais do que uma parada passageira da atividade, tais medidas têm potencial de destruição substancial da capacidade permanente de produção da sociedade, podendo gerar uma crise econômica com consequências de médio e longo-prazos”. (Ministério da Economia, Nota Informativa de 17/04/2020, p. 2)

Aos problemas econômicos apresentados, o governo reúne os efeitos desses problemas econômicos sobre o bem-estar social e inclusive, a ameaça que representam à vida:

“Conforme destacado por Deaton em entrevista recente, o coronavírus pode levar a um número substancial de mortes por desespero em decorrência da crise econômica. E essas se somarão às mortes causadas diretamente pela própria doença.” (Ministério da Economia, Nota Informativa de 17/04/2020, p. 3)

Enquanto nota informativa, ela não tem caráter científico.

As três obras citadas para a defesa das medidas apresentadas, por exemplo, não são vistas nos contextos para os quais cada obra foi pensada. Elas também não são confrontadas com outras obras que lhes façam contraponto, ou acompanhadas de estudos de casos aplicados a situações semelhantes que a corroborem.

Sequer são informadas a metodologia para a escolha das medidas, e dos agrupamentos das mesmas em “frentes”, ou áreas, e objetivos, nem as técnicas de apuração de seus custos.

A nota supracitada não traz, ainda, a metodologia adotada para a escolhas das frentes, bem como não atribui metas aos objetivos, nem explica a estimativa dos recursos destinados a eles, nem as fontes desses recursos.

Existem notas técnicas sobre o assunto, mas elas são divulgadas separadamente para cada medida e separadamente no tempo. As notas ainda não cobrem todas as medidas divulgadas na nota tratada. Os autores do presente artigo estão levantando as informações naquelas diversas notas técnicas relacionadas às medidas, que já estejam disponíveis na internet. Esse trabalho meticuloso e árduo ainda não foi encerrado. Ele servirá para a elaboração de um artigo futuro sobre o assunto, cujos problema e objetivo serão diferentes daqueles do presente artigo.

No presente artigo, tratamos dos objetivos declarados na nota. Levantamos evidências, a partir da própria nota que revelam quais objetivos são priorizados pelo conjunto das medidas. Com isso, caracterizamos aquele conjunto de medidas em termos daquilo que ele mais atende.

São setenta e cinco as medidas econômicas apresentadas na nota tratada. A nota as distribui em cinco frentes de atuação, quais sejam: i) social; ii) saúde; iii) empregos; iv) firmas; e v) entes subnacionais.

Para cada uma das frentes podem ser associados os objetivos informados na nota, respectivamente: i) proteção econômica à população mais vulnerável, chamado “auxílio às famílias”; ii) investimentos emergenciais na saúde (combate à covid); iii) manutenção dos empregos; iv) garantia de sobrevivência das empresas (proteção das empresas) e v) assistência aos entes subnacionais.

Para realizar aquelas medidas estão previstos recursos fiscais e não-fiscais, que aqui podemos rapidamente definir da ótica dos fiscais, que são aqueles que, retiram dinheiro do setor privado para serem gastos pelo governo. Esses recursos são identificados na nota do Ministério não como sendo de natureza fiscal, como deveria ser, mas de impacto fiscalⁱⁱ.

Os não fiscais não estão nas contas do governo, mas ele os pode mobilizar para realizar as medidas de intervenção que possa realizar, a exemplo do adiantamento de parcela do FGTS, previsto em lei para situações de necessidades urgentes.

São destinados R\$ 297 bilhões de recursos fiscais a uma parte das medidas anunciadas. Desses, R\$ 283,27 – 95,37%, portanto – já estão orçados, formando o chamado “orçamento de guerra”.

O total de recursos mobilizados pelo conjunto de medidas desenhadas pelo governo, de origem fiscal, ou não, indicado na nota é de R\$ 3,5 trilhões.

Muitas medidas já estão na forma de norma legal. Geralmente como Medida Provisória (MP). A maior parte delas sobre as medidas que usam recursos fiscais, a exemplo das MP 929, 935, 927, 937 a 940, 943 e 950, todas de março deste ano.

Algumas das medidas estão associadas no documento citado a mais de uma frente e, portanto, têm mais de um objetivoⁱⁱⁱ, de modo que se interpreta que uma medida pode ter efeitos sobre um ou mais áreas (frentes) tratadas pelo conjunto delas, alcançando, em cada frente, um objetivo. Exemplo disso é a medida que envolve mais recursos (R\$ 670 bilhões), qual seja a “Linha de liquidez com lastro em empréstimos bancários”. Segundo a nota tratada, essa medida serve, ao mesmo tempo, para manter o emprego, auxiliar as famílias e combater a covid-19.

Outras medidas estão apresentadas, cada uma, como pertencente a uma só frente e, portanto, tendo um só objetivo.

Nesse sentido, com relação ao objetivo manutenção do emprego, não há nenhuma medida econômica que o tenha como único objetivo. Das dez medidas que têm como objetivo assistência aos entes subnacionais, apenas uma (“suspensão de dívidas com bancos federais”) não tem pelo menos um outro objetivo relacionado a ela. As medidas que têm como objetivo o combate à COVID – saúde, são as únicas cuja maioria (69%) tem esse como objetivo exclusivo. Para os demais objetivos, quais sejam auxílio às famílias e proteção das empresas, o percentual daquelas destinadas tão somente a um desses objetivos são, respectivamente, de 39,3% e 9,7%.

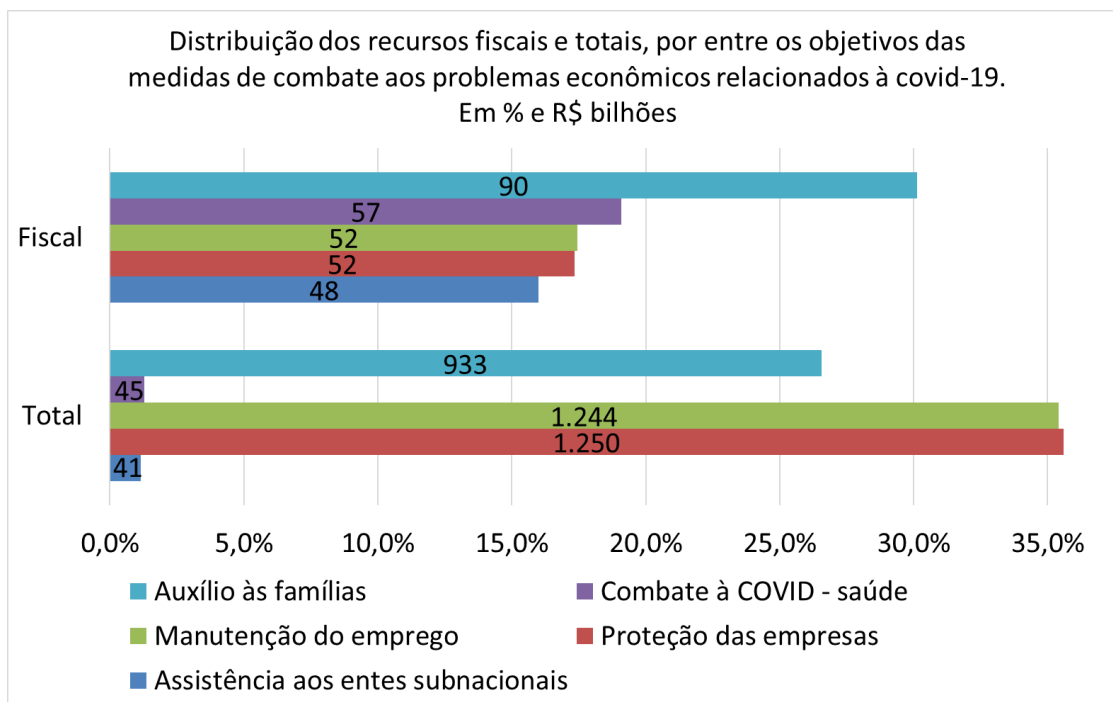
É de se esperar que, sem uma meta para cada objetivo, não se tenha como estimar os recursos destinados ao atingimento dos mesmos. Isso é agravado pelo fato de a maior parte das medidas

estarem associadas a mais de um objetivo e os recursos não estão distribuídos por entre tais objetivos, como visto acima. Por exemplo, com a medida econômica “saque emergencial do FGTS de até R\$ 1.045,00 por cotista”, o governo diz que serão alcançados os objetivos manutenção do emprego e auxílio às famílias, mas os recursos são indicados apenas em seu total para a medida, sem que se diga quanto o alcance de cada objetivo absorverá em recursos.

Mesmo com todas as dificuldades ditas acima, apresentamos a seguir um esforço para aproximar aquilo que é a distribuição dos recursos por entre os objetivos da política, de forma a entendermos como os objetivos foram balanceados no desenho da política e, assim, interpretar a quem essa política favorece ao redistribuir recursos^{iv}.

Como primeiro exercício, ignorando-se qualquer questão metodológica, atribuamos para todos os objetivos de uma medida o total de recursos a ela reservados e, em seguida, calculemos o percentual de participação do total de recursos de cada objetivo. Isso permite enxergar a distribuição dos recursos entre os objetivos, relativamente uns aos outros, revelando aquilo que procuramos que é saber o que é priorizado e como estão balanceados os objetivos.

A distribuição aproximada dos recursos por entre os objetivos da política, assim obtida, é apresentada no gráfico a seguir.



No gráfico acima, os recursos destinados ao auxílio à família absorvem 30% dos recursos fiscais. Os demais objetivos comportam quase equitativamente o restante dos recursos fiscais.

Quando aos recursos fiscais se reúnem os não-fiscais, aos objetivos de proteção das empresas e manutenção do emprego é destinado um pouco mais de 70% dos recursos totais. A ajuda às famílias continua importante, ficando com quase o restante daqueles recursos.

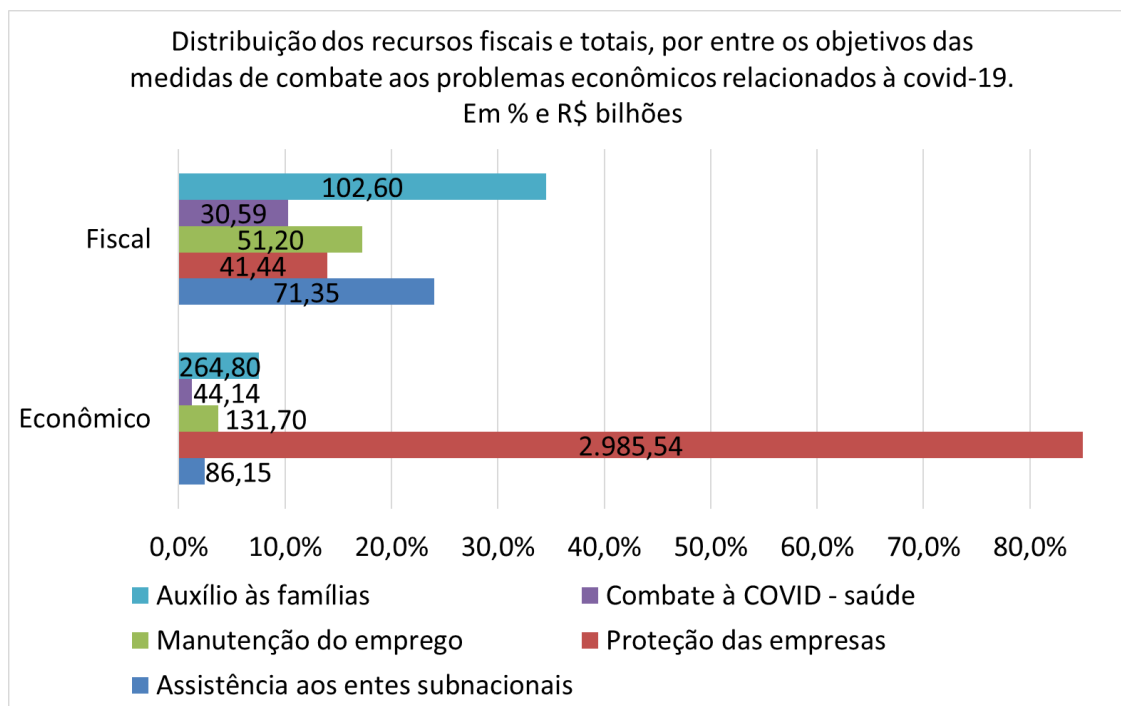
Por termos repetido o total de recursos de igual forma entre os objetivos de uma mesma medida e por serem os objetivos de auxílio às famílias e manutenção do emprego aqueles que mais vezes aparecem repetidos nas diversas medidas, o quadro comparativo interpretado do gráfico acima não representa, necessariamente, o foco da política, ou seu objetivo central. Sendo assim, o gráfico acima nos dá uma impressão que pode ser falsa.

Assim, para eliminarmos a influência da repetitividade dos objetivos por entre as diferentes medidas, abandonaremos a simplificação de que os recursos sejam igualmente distribuídos por entre os objetivos e selecionaremos um só objetivo como o principal a ser afetado pela medida.

Para tanto, escolheremos o objetivo ligado ao efeito explícito, ou direto, da medida, no conceito de Filellini (1990)^v. É escolhido, dessa forma, o objetivo que mais claramente ou primeiramente for alcançado pela medida^{vi}. Assim, por exemplo, a medida “Crédito para pagamento da folha salarial de pequenas e médias empresas” cujos objetivos indicados na nota são manutenção do emprego e combate à covid, teve como objetivo escolhido um diferente daqueles dois apresentados pela nota, qual seja, a proteção das empresas, entendendo-se que a oferta de crédito favorece imediatamente as empresas de intermediação financeira.

Da mesma forma, em medidas que favorecem primeiramente o aumento da oferta de crédito e que tinham mais de um objetivo, foi escolhido o objetivo de proteção das empresas, a exemplo de “maior possibilidade de bancos recomprarem suas letras financeiras”, que também tinha como objetivo informado a manutenção do emprego. Nesses casos, entendemos os bancos como empresas.

O quadro com essa abordagem ficou da seguinte forma:



Distribuídos os recursos pelos objetivos mais diretamente identificados com (o nome de) cada medida, o auxílio às famílias continua absorvendo a maior parte dos recursos fiscais. Nessa forma, os recursos fiscais restantes não são tão bem distribuídos por entre os demais objetivos.

Da ótica dos recursos totais (fiscais e não-fiscais), novamente o auxílio às famílias são destacados. Dessa feita, assume a segunda colocação, com o dobro da participação do objetivo manutenção do emprego, que cai para terceiro lugar. A diferença nessa situação, é o distanciamento tomado na liderança pelo objetivo proteção das empresas, que absorve 85% dos recursos totais das medidas.

Diante do que foi dito, podemos concluir que mesmo sob duas formas diferentes de distribuir os recursos do conjunto de medidas informadas pela nota informativa do Ministério da

Economia, os resultados colocam o auxílio às famílias como prioridade principal das medidas que usam apenas recursos fiscais e destacam aquele objetivo, quando se trata do total de recursos. Em comum, os dois métodos apontam para a maior prioridade ao objetivo de proteção às empresas, com larga vantagem com relação ao auxílio às famílias, quando estão envolvidos todos os recursos.

ⁱ Link direto em < https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-informativas/2020/nota-informativa-medidas-fiscais-coronavirus-final-17_04.pdf>. Acesso em 18/04/2020.

ⁱⁱ Enquanto a natureza fiscal identifica se o recurso consta das contas públicas, os de impacto fiscal não necessariamente são oriundos das contas do governo, mas podem, em consequência de onde foi gasto, gerar despesas aos cofres públicos.

ⁱⁱⁱ O que não é problema. No capítulo 5 de Filellini 1990, as ações ou medidas políticas são explicadas teoricamente como tendo efeitos sobre diversas áreas e não só sobre aquela para a qual tenha sido escolhida a princípio (Alfredo Filellini. Economia do Setor Público. Atlas, 1990).

^{iv} Toda medida econômica tem potencial de redistribuir recursos, à medida que seu custo raramente é bancado pelo próprio beneficiário da medida.

^v Idem, *ibidem*.

^{vi} Esse é um recurso de simplificação, já que medidas econômicas podem ter efeitos secundários sobre outros objetos, o que corrobora a classificação das medidas do governo, por ele apresentada, envolvendo diferentes frentes e objetivos.