

Gaste tudo, não devolva nada ao governo e a terceira lei de Newton



Fernando Facury Scaff
Tributarista e professor

Quem já trabalhou no serviço público certamente ouviu a frase: “Gaste

tudo, não devolva um centavo ao Governo”. Quem não ouviu, me escreva informando, pois seguramente faz parte de uma parcela reduzidíssima dos servidores públicos brasileiros, de qualquer nível federativo. Isso não quer dizer que não haja quem devolva recursos não utilizados aos cofres públicos, mas, seguramente, ele se esforçou para não o fazer ou reduzir o saldo a devolver.

Àqueles que não entenderam do que estou falando, tentarei explicar essa prática que foge ao mundo jurídico normativo, mas é observável no cotidiano brasileiro, tal qual o fenômeno da [alienação orçamentária](#).

A prática do “*gaste tudo, não devolva um centavo ao governo*”, ocorre em diversas situações. Por exemplo, quando determinado gestor público, vendo encerrar o exercício financeiro, *acelera os gastos* a fim de que não sobre nada ao término do período, pois será obrigado a “devolver” o montante não utilizado. A rigor técnico não se trata de “devolver”, mas de “perder o direito de utilizar o saldo”, o que, na prática, implica na mesma coisa.

Esse fato é visível quando, ao final do exercício, o gestor desanda a gastar dinheiro de forma aleatória. É como se um interruptor fosse girado, e o discurso de “*não temos dinheiro para nada*” fosse radicalmente alterado e aparecesse grana aos borbotões, com pouco tempo para ser gasta. E aí se gasta mal, com coisas não prioritárias, para desespero do setor de compras das repartições públicas para adquirir bens antes que virasse o ano, com licitações feitas de afogadilho? Trocas de ar condicionado praticamente novos, aquisição de mobiliário desnecessário, vastas quantidades de bens de uso e consumo, como papel higiênico ou copos plásticos, que passarão meses ou anos entulhando os armários dos almoxarifados, dentre diversos exemplos.

Esse não é o único caso em que ocorre o “gaste tudo”. Recentemente o governo federal decidiu [contingenciar](#) a verba da educação, o que também atingiu as bolsas de estudos que estavam “sem uso” por três meses. O pressuposto do governo central foi o de que, se as bolsas não estavam sendo pagas há três meses, é porque elas eram desnecessárias. Ledo engano. Tratava-se, como regra, de uma situação bastante habitual. O aluno/bolsista conclui seu curso e o programa de pós-graduação não encontrou outro discente que preenchesse os *rígidos* critérios estabelecidos para conceder a bolsa. Usualmente os programas adotam critérios como *notas em padrão bastante superior à média, dedicação exclusiva aos estudos, priorização de área do conhecimento por razões acadêmicas*, além de diversos requisitos normativos, como não ter outra fonte de renda. Logo, se as bolsas estavam “em aberto” não era por inutilidade, mas por falta de alunos que preenchessem os critérios *mais rígidos* exigidos pelos cursos. Pois bem, o que aconteceu na prática? A rigidez dos critérios foi *esmaecida* e a quota de bolsas de estudos passou a ser imediatamente preenchida. É melhor gastar a quota com um aluno mediano e, posteriormente utilizá-la com um aluno excepcional, do que perder a quota de bolsas, “devolvendo” ao governo.

Isso também se verifica em razão de eventual mau uso dos recursos *vinculados* a gastos sociais. Uma vez que a verba está garantida, os gestores nem sempre se preocupam em usar o dinheiro da melhor forma possível, não adotando o devido planejamento em prol do gasto público com qualidade, ocorrendo, na prática, uma *errônea obrigação de gastar*. Certamente não será acabando com a vinculação orçamentária aos direitos sociais que isso será combatido, mas se deve ter atenção também a este fato. Afinal, é incompreensível a estratégia do governo que, de um lado, afirma que o ensino público brasileiro é de péssimo nível, e, como remédio, aponta que vai reduzir o dinheiro para a educação – o sentido deveria ser o oposto, não?

O fato é que medidas de austeridade são importantes e necessárias, mas é preciso que sejam analisadas e implementadas com os olhos voltados para as finalidades pretendidas, e não de maneira simplesmente formal. Se a liberação das verbas ocorre no final do ano, como sói acontecer, como se pode esperar que o gasto ocorra com qualidade em tão pouco tempo? Ou ainda, não sendo gastas as bolsas de estudos, o programa de pós-graduação perde a quota e os alunos passam a não ter mais essa fonte de financiamento.

Existem vários argumentos teóricos que justificam isso, sendo um deles a técnica do *orçamento incremental*. Funciona assim: quando se faz o planejamento para o orçamento do próximo ano, parte-se do montante que foi *efetivamente* gasto no ano anterior, e a ele é *incrementado* um percentual, usualmente o índice da inflação. Eis o ponto: se o valor que tiver sido gasto no ano em curso for baixo, tendo sido “devolvido” dinheiro que não foi utilizado, o cálculo para o ano posterior partirá desse montante efetivamente utilizado (executado) e não daquele que foi concedido (orçado). Assim, quem não gasta neste ano o dinheiro que foi disponibilizado, já se habilita a receber menos no ano seguinte. Parece louco, mas funciona desse jeito. Claro que pode haver uma variação para mais ou para menos em função de diversos fatores (*lobby*, priorização política etc.), porém sempre se parte do montante gasto no ano anterior. Em síntese, para se habilitar a receber a mesma quantidade de dinheiro no exercício seguinte, ou um pouco mais, o gestor precisa gastar. A lógica por detrás desse processo é a seguinte: se o gestor não gastou é porque não precisou do dinheiro; logo, por qual motivo devem-se prever mais recursos para ele no próximo ano?

Uma alternativa a esse modo de planejamento do gasto público é o orçamento base zero. Porém, seria possível reorçamentar tudo *do zero*, com a máquina pública funcionando? Teoricamente é possível, mas, na prática, penso ser muito difícil.

Não me parece que estejamos necessariamente defronte daquela máxima: farinha pouca, meu pirão primeiro. Cada gestor quer preservar o “seu” orçamento, a fim de manter funcionando a máquina pública que está a seu encargo, mas, como regra, não se está defronte de um *interesse próprio*, mas de um *interesse geral*. A pressa é inimiga da perfeição, e obrigar a *gastar rápido* implica em quase sempre *gastar mal*.

Por isso ousou apresentar uma ideia para debate: por que não adotamos orçamentos *bienais* ao invés de *anuais*? Ter-se-ia um prazo maior para organizar as finanças, o que laboraria em prol da *segurança jurídica* e faria com que todos pudessem ter mais tranquilidade para eleger prioridades e gastar melhor a verba pública. Seria necessário também azeitar os órgãos de controle orçamentário, para que efetivamente acompanhem a realização da despesa pública de forma concomitante, e não apenas posterior, e com os olhos voltados às finalidades perseguidas, e não apenas às formalidades do gasto. Trata-se de uma sugestão, em um mar de tantas outras.

É necessário que o contribuinte seja mais respeitado – sim, o contribuinte, aquele que obrigatoriamente paga todas as despesas realizadas e necessita que os serviços públicos funcionem. Caso contrário, será aumentada a carga tributária, que já é elevada. Se o gasto público for melhor organizado, será contida a demanda por mais tributos.

Gasto público é vida, no mais amplo sentido do termo, como lembra Caetano Veloso: *Gente quer comer/ Gente que ser feliz / Gente quer respirar ar pelo nariz/ Gente é para brilhar/ Não prá morrer de fome*.

É preciso organizar melhor o gasto público para que não haja mais cobrança por aumento de impostos. Porém isso não ocorrerá com medidas *formais* de austeridade, pois, *a cada ação haverá sempre uma reação oposta e de igual intensidade*, como proclama a terceira Lei de Newton, sobre a física. Não se trata de uma norma jurídica, claro, mas está presente nas relações financeiras e socioeconômicas descritas.

Esta coluna é escrita em homenagem a Ivo Cuiabano Scaff e José Miguel Scaff, primos queridos, que brilharam e se foram, mas continuam entre nós.

Date Created

09/07/2019