

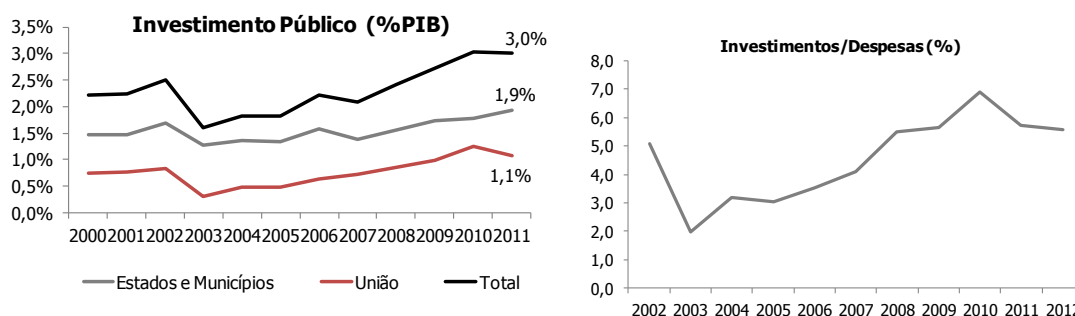
CAPÍTULO:

Robustez fiscal e qualidade do gasto como ferramentas para o crescimento

Joaquim Vieira Ferreira Levy*

Introdução

O Brasil precisa aumentar seus investimentos, especialmente de infra-estrutura, para garantir um crescimento econômico próximo a 3% ao ano. No entanto, tem havido persistente dificuldade do investimento público, especialmente o federal, acelerar, e relativa cautela do setor privado a partir de 2010 em investir, não obstante a folga fiscal dos últimos anos. O investimento da União como proporção do PIB se mantém em níveis apenas ligeiramente superiores aos de 2000-2. Essa timidez se deu apesar de, a partir de 2005, as metas fiscais tratarem de maneira favorável investimentos que passassem por uma avaliação mínima de custo-benefício, incorporando-os ao Projeto Piloto de Investimento—PPI.¹ Esse tratamento foi bastante flexibilizado com o Programa de Aceleração do Crescimento — PAC, lançado em 2007, mas após certo crescimento, o investimento federal não foi muito dinâmico a partir de 2011, inclusive quando medido como proporção da despesa total da União. Assim, o investimento em infra-estrutura, incluindo pelo setor privado, mantém-se no Brasil inferior ao realizado na maior parte dos países em desenvolvimento, representando 2% do PIB, contra 10% na média dos países emergentes, e por volta de 5% do PIB na América Latina.²



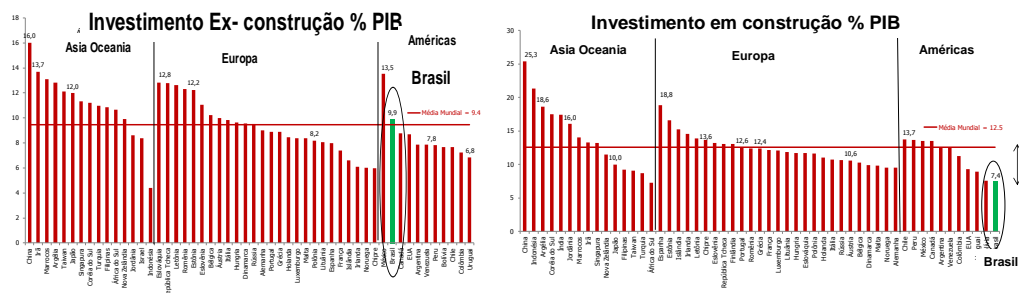
Fonte: Ministério da Fazenda

O baixo nível de investimento em construção civil é o que puxa a média de investimento/PIB para baixo no Brasil. O surpreendente no Brasil é que até recentemente o investimento em máquinas e equipamentos como proporção do PIB não era mais baixo do que a média mundial, enquanto o investimento em construção civil residencial e de infraestrutura era quase quatro pontos percentuais menor que a sua média mundial. Possivelmente, aliás, a falta de investimento em infra estrutura explique parte do investimento em equipamentos, como no caso de caminhões, pela falta de ferrovias e a má conservação das estradas federais. A baixa

¹ A justificativa conceitual do PPI era que o gasto com um projeto não criaria risco à solvência do setor público se o aumento do PIB potencial e da base fiscal esperados pela sua implementação superasse esse gasto, cf. “Projeto Piloto de Investimentos, Relatório de Progresso n. 1”, Casa Civil, MPOG e MF (2005), http://www3.tesouro.gov.br/ppp/downloads/projeto_piloto.pdf; “Relatório Anual PPI-2005”, MPOG (2005) http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/programas_projeto/PPI/060100_PR_PPI_relAnual.pdf; “Relatório Anual PPI-2006”, MPOG (2007), http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/publicacoes_antigas/PPI/PPI_rel_anual_2006.pdf

² “Desafios da Infraestrutura e Expansão dos Investimentos: 2011/2014”, in *Informações Fipe*, Nº 372 Setembro / 2011, Antonio Lanzana e Luiz Martins Lopes.

participação da construção residencial decorre também do legado fiscal do BNH na esteira do desequilíbrio macroeconômico dos anos 1980, e das deficiências nas garantias aos empréstimos existentes até o começo dos anos 2000.

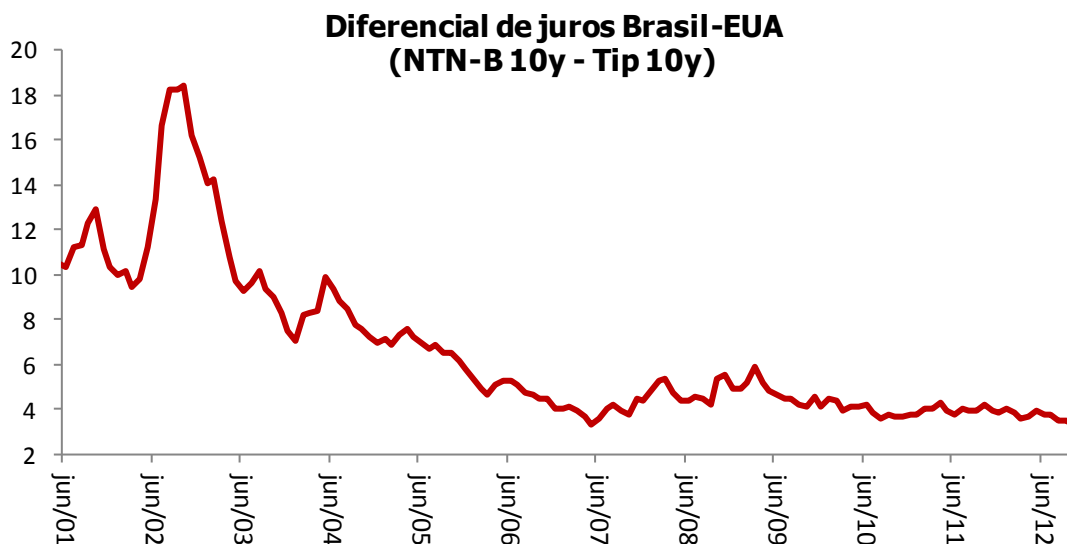


Uma estratégia clara e transparente para a política fiscal e de investimento é indispensável, quando a sociedade é bombardeada com cifras dos vultosos recursos necessários para satisfazer as mais diversas demandas de investimento, como a do saneamento (R\$ 400 bilhões), do transporte (de R\$ 300 bilhões a R\$ 1 trilhão) e da energia.³ O significado dessas cifras se perde na medida em que o governo se debate em problemas relativos aos custos das obras, empresas contratadas e outras dificuldades estruturais, além da opacidade sobre a execução dos projetos para os quais verbas foram liberadas, em alguns casos há quase uma década. Pouco se sabe, por exemplo, sobre o que aconteceu com o crédito de R\$ 3 bilhões liberado para o saneamento em 2003, no primeiro movimento para estimular o investimento em infraestrutura, ainda sob o programa do FMI; ou sobre a eventual conclusão da duplicação da BR 101 no trecho Palhoça-SC/Osório-RS, também iniciada em 2003, com gastos orçados em R\$ 4 bilhões.

A perplexidade diante da demanda aparente e das realizações aumenta ao se perceberem os limites enfrentados pelo setor privado. Alguns setores foram surpreendidos por mudanças da regulação em anos recentes e o programa de concessões ainda está incipiente, especialmente no que tange às ferrovias onde a procura de alternativas ao modelo efetivo nos últimos anos ainda não havia chegado a um formato viável até o final de 2013. Nos portos, não obstante as boas intenções e esforços daqueles formatando os futuros leilões, certas restrições estabelecidas na partida—como o foco na modicidade tarifária em uma atividade desenvolvida eminentemente entre grandes agentes econômicos—tem criado obstáculos para a transição do modelo adotado com bastante sucesso nos anos 1990.

A solidez fiscal é crucial para o Brasil enfrentar o novo ambiente global, em que os países desenvolvidos começam a se recuperar. Ela já era importante para aproveitarmos a época de bonança comparativa entre 2009 e 2012, e será ainda mais importante com a subida dos juros internacionais. Assinale-se que o prêmio de risco da dívida pública brasileira estacionou naquele período e vem subindo desde então, como se vê pelo diferencial entre o retorno exigido das NTN-B com prazo médio de 10 anos e aqueles de papéis equivalentes dos EUA.

³ A PNAD 2011 indica que a proporção de domicílios com rede coletora de esgoto subiu de 59,1% para 62,6% entre 2009 e 2011—o que exigiria pelo menos uma década para chegar a 80%, se mantido o ritmo.



Abordam-se aqui três aspectos da solidez fiscal. Primeiramente, discute-se o papel informacional das metas fiscais e da evolução da dívida, como indicadores da sustentabilidade fiscal e determinantes dos custos de financiamento do investimento. A seguir, discutem-se o crescimento do gasto público, notadamente o gasto dito social e obrigatório, e suas implicações para o tamanho e complexidade da carga tributária e seus efeitos sobre o apetite de investir do setor privado. Finalmente, discutem-se algumas estratégias para melhorar a qualidade do gasto, inclusive social, e mecanismos de controle de riscos nessa área, fatores relevantes em qualquer estratégia que procure dar rumo ao gasto público, inclusive o corrente.

Dívida bruta e transparência fiscal

É útil avaliar a direção da política fiscal recente. Se foi adequado usar o espaço fiscal que havia sido acumulado nos anos anteriores para executar uma política anticíclica em 2009, erodir a solidez fiscal em um cenário de persistente baixo crescimento tende a ser uma estratégia perigosa.⁴ Em 2009, o Brasil encontrou-se em uma situação única: o país não havia gasto os benefícios do boom das exportações, a vigorosa resposta monetária e fiscal das economias desenvolvidas à crise financeira evitou a atração maciça de capital para lá, e a persistência do crescimento da China sustentou o preço das matérias primas. Assim, na esteira de vários anos de sólido superávit primário e acumulação de reservas internacionais, foi possível seguir uma política anticíclica sem que a solvência fiscal ou externa fosse questionada. Tal resposta a uma situação de curto prazo se distingue do uso agressivo de recursos fiscais para enfrentar de maneira tópica problemas estruturais. Usar ferramentas fiscais para aumentar a competitividade de alguns setores da economia ou no combate à inflação tende a criar custos permanentes para ganhos fugazes.

O baixo crescimento em 2011-12 motivou uma série de desonerações fiscais, cujo efeito no PIB é controverso. Pode-se arguir que as várias desonerações e incentivos corresponderam no início a menos de 0,3% do PIB. Mas elas não focaram o investimento, afetaram fortemente as transferências para estados e municípios, e tem se mostrado mais custosas do que inicialmente estimado. Além disso, elas foram acompanhadas por artifícios contábeis a partir de 2012, prática infelizmente coincidente com o fim do ciclo de relaxamento monetário.

O menor dinamismo das transferências federais tem motivado a União a facilitar o endividamento dos Estados e Municípios. A relação dívida financeira/receita líquida real dos estados apresentou melhoras nos anos 2000, especialmente na medida em que o câmbio

⁴ Durante a Grande Depressão a política fiscal do Brasil foi conservadora, mesmo considerando a queima dos estoques de café para sustentação do seu preço.

apreciou e o PIB cresceu. Ainda assim, essa relação estava em 150% ao final de 2011, com os estados do Sudeste apresentando uma relação próxima a 200%, não obstante o crescimento da receita em 2010-11. Essa dívida representava R\$ 500 bilhões para um PIB de R\$ 4,1 trilhão. Neste cenário, a expansão em quase R\$ 60 bilhões da dívida autorizada pelo Ministério da Fazenda em 2011-2012, acompanhada de mais de R\$ 20 bilhões em linhas de financiamento do BNDES, dificultará a manutenção da trajetória de queda daquela relação, especialmente se a arrecadação, inclusive do ICMS, se mostrar pouco dinâmica nos próximos anos. Dada a estreita margem de manobra dos Estados, essa política de incentivo ao endividamento, inclusive em divisas, não é imune a riscos e tende fragilizar a percepção da solidez fiscal do país e o pacto federativo.

Focar na redução da dívida bruta do setor público aumentaria a consistência da política econômica, estimulando o crescimento econômico. As medidas tomadas nos últimos anos acabaram impedindo da dívida pública cair como proporção do PIB, não obstante a queda de juros e o relativo vigor do PIB nominal. Assim, a dívida bruta como proporção do PIB é ainda maior no Brasil do que a na maioria dos nossos pares entre emergentes, incluindo Rússia e China (empata com Índia). Estabelecer um objetivo de trazê-la para abaixo de 50% do PIB nos próximos anos daria rumo claro à política fiscal, ajudando a reduzir o prêmio de risco e facilitando a derivação das metas para o fluxo de despesas. De fato, focar nessa trajetória poderia reverter a percepção de que indicadores como o superávit primário for fragilizados, no afã de mantê-los em níveis parecidos aos do passado.

A mudança de foco da dívida líquida para dívida bruta é oportuna, e uma trajetória de queda para esta dívida como proporção do PIB melhoraria o rating soberano, período de reconhecimento dos passivos herdados de outras épocas (“esqueletos”) e sua absorção pela União nos anos 1990. Não obstante, desde 2002 o Banco Central vem divulgando a dívida bruta. Em anos recentes, o principal fator de divergência entre dívida bruta e líquida passou a ser a ampliação das reservas internacionais (R\$ 0,8 trilhão) e do crédito aos bancos públicos (R\$ 0,5 trilhão desde 2006). Esses ativos, mesmo os que são líquidos, como as reservas internacionais, não devem ser liquidados a não ser em uma grave emergência; além disso, a taxa de retorno deles, incluindo os empréstimos aos bancos públicos, é mais baixa que o custo de captação da União. Ambas considerações iluminam as dificuldades de manter-se o foco na dívida líquida, apesar do valor intrínscico dos ativos descontados da dívida bruta. Assinale-se que a adoção de uma trajetória para a dívida bruta em relação ao PIB poderia dar conforto a decisões estratégicas do governo, permitindo, por exemplo, determinar de forma transparente o espaço compatível para aportes de capital a instituições financeiras públicas, exonerações de impostos e outras medidas fiscais julgadas necessárias. A visibilidade de médio prazo proporcionada por essa abordagem seria valiosa para a melhora da nota da dívida soberana (*rating*), na medida em que as metas fossem cumpridas, permitindo subir da atual nota BBB+ para a nota A, com inúmeros benefícios ao investimento, facilitando a transição duradoura para juros domésticos menores.⁵

A expansão segura das Parcerias Público Privadas—PPP também seria favorecida pelo foco na trajetória da dívida bruta do setor público. Uma das grandes diferenças da lei das PPP do Brasil e várias experiências internacionais, especialmente na Europa, é a contabilidade adotada para os compromissos assumidos pelo governo. Enquanto em muitos países as PPP foram uma maneira de financiar o investimento sem impacto imediato evidente nas contas públicas (*off balance sheet*), no Brasil houve o cuidado de explicitar esse impacto, contabilizando o fluxo de contrapartidas contratadas.⁶ Em particular, a lei federal previa que as garantias dadas pelo governo seriam respaldadas por ativos financeiros identificados em um fundo garantidor, e não apenas pelo aumento do passivo geral da União.⁷ Essa prática era coerente com o foco na

⁵ Mantém-se o rating da versão original do texto, não obstante a demção feita por uma das agências.

⁶ Lei 11.079 de 2004 e suas alterações.

⁷ Essa previsão foi sendo modificada: a MP nº 513 de 2010 eliminou a vedação de concessão de garantia cujo valor presente líquido superasse o ativo total do FGP — Fundo Garantidor das PPP, enquanto a MP nº 575 de agosto de 2012 estabeleceu que o FGP poderá prestar garantia mediante contratação de instrumentos disponíveis em mercado (e.g., proporcionado por bancos públicos),

dívida líquida. Ela é mais eficaz do que a simples inscrição da garantia ou contrapartida na dívida do governo—ou na lista dos passivos contingentes. Porém, com as alterações feitas na lei das PPP em anos recentes, incluindo a ampliação do limite de comprometimento dos governos estaduais e municipais com contrapartidas (que passou de 1% para 5% da receita corrente líquida), fica clara a necessidade de refletir esses compromissos na dívida bruta dos entes e consolidada a nível nacional, especialmente na esteira da autorização do aumento do endividamento de vários estados.

O sucesso do investimento em infraestrutura e das PPPs depende também da clareza na alocação do risco dos projetos entre o setor público e privado. Adequar o nível de responsabilidade do setor privado em investimentos exige a disposição de que alguns projetos não venham a ser realizados. Ainda que frustrante, essa disciplina tem valor para a sociedade, evitando a deriva fiscal e servindo para aprimorar os marcos regulatórios, além de incentivar tecnologias e abordagens alternativas.⁸ A exigência de contratação de seguros de performance junto ao setor privado tem ajudado a melhorar a qualidade dos projetos e o planejamento de sua execução.⁹ Deixar com o setor privado a responsabilidade/oportunidade de ofertar esse seguro—se necessário com subsídio aos prêmios — contribui para a eficiência do investimento, diminuindo inter alia atrasos na construção. Além disso, reduzem-se os problemas fiscais típicos de quando os riscos de construção são jogados sem limites, direta ou indiretamente, nas contas do setor público, ainda que houvesse detalhada contabilização desses passivos contingentes, nas linhas do modelo estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Esses princípios de segregação de riscos podem nortear com vantagem a operação da recém autorizada Agência Brasileira de Garantias (ABGF) constituída a partir da junção de recursos de vários fundos garantidores, especialmente dado que ela poderá se alavancar, tornando “mais fácil” a assunção de riscos pela União.¹⁰

Dinâmica da dívida bruta e espaço fiscal 1/

Após um pico em 2002, por conta da forte presença de papéis indexados ao dólar, a relação dívida bruta do setor público consolidado/PIB do Brasil vem declinando gradualmente, tendo passado para menos de 70% em anos recentes. Não obstante a melhora, refletida inclusive no

⁸ Um exemplo bem vívido dessa situação foi o da exigência de contratos de compra de energia para o financiamento das termoeletricas nos fins da década de 1990. A maior parte dos candidatos não conseguiu apresentar esses contratos (PPP), não podendo construir as térmicas. Apesar do atraso daí resultante talvez ter contribuído para a falta de energia elétrica em 2001, ele permitiu que se evitasse a construção de muitas térmicas inviáveis e estimulou a reforma do marco regulatório com a criação do mecanismo de compra de capacidade plenamente inserido no marco dos leilões de energia.

⁹ Essa possibilidade se tornou particularmente eficaz após a abertura do mercado de resseguros pela Lei Complementar n. 126, que permite a diversificação de grandes riscos no mercado internacional.

¹⁰ A MP 564 de abril de 2012 não só criou uma nova empresa pública voltada a gerir as garantias dadas pela União e autorizada a ter quadro próprio e ser patrocinadora de plano de previdência para seus futuros funcionários, mas autorizou o governo a emitir mais de R\$ 10 bilhões em dívida para lastrear fundos de garantia antes lastreados por ações de empresas pública, liberando estes ativos para a capitalização de e outras empresas, sem necessariamente impacto formal no superávit primário. A devida contabilização de garantias dadas pela União deverá também fazer parte do cálculo da trajetória da dívida bruta.¹⁰ Lei 11.079 de 2004 e suas alterações.

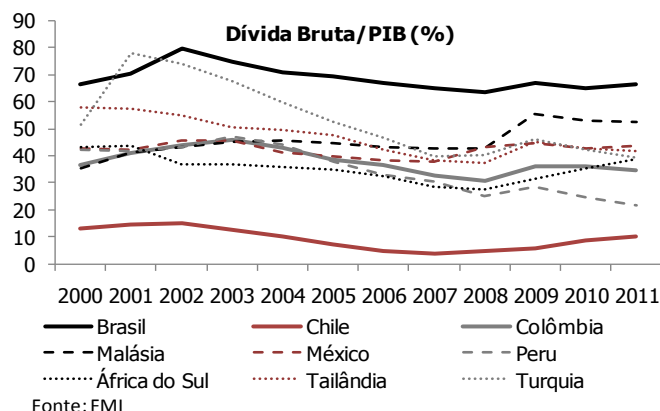
¹⁰ Essa previsão foi sendo modificada: a MP nº 513 de 2010 eliminou a vedação de concessão de garantia cujo valor presente líquido superasse o ativo total do FGP — Fundo Garantidor das PPP, enquanto a MP nº 575 de agosto de 2012 estabeleceu que o FGP poderá prestar garantia mediante contratação de instrumentos disponíveis em mercado (e.g., proporcionado por bancos públicos),

¹⁰ Um exemplo bem vívido dessa situação foi o da exigência de contratos de compra de energia para o financiamento das termoeletricas nos fins da década de 1990. A maior parte dos candidatos não conseguiu apresentar esses contratos (PPP), não podendo construir as térmicas. Apesar do atraso daí resultante talvez ter contribuído para a falta de energia elétrica em 2001, ele permitiu que se evitasse a construção de muitas térmicas inviáveis e estimulou a reforma do marco regulatório com a criação do mecanismo de compra de capacidade plenamente inserido no marco dos leilões de energia.

¹⁰ Essa possibilidade se tornou particularmente eficaz após a abertura do mercado de resseguros pela Lei Complementar n. 126, que permite a diversificação de grandes riscos no mercado internacional.

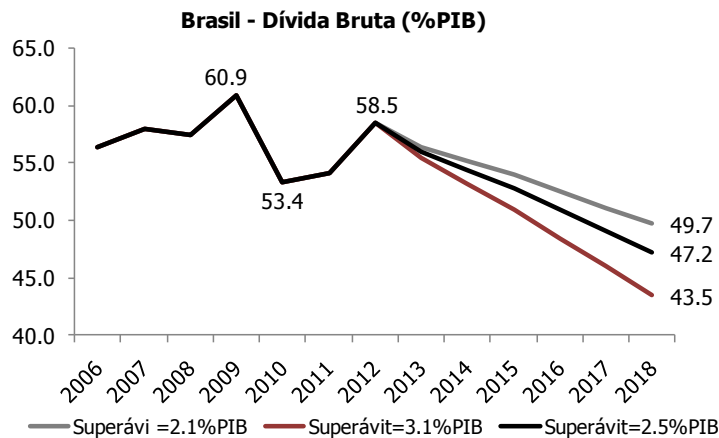
¹⁰ A MP 564 de abril de 2012 não só criou uma nova empresa pública voltada a gerir as garantias dadas pela União e autorizada a ter quadro próprio e ser patrocinadora de plano de previdência para seus futuros funcionários, mas autorizou o governo a emitir mais de R\$ 10 bilhões em dívida para lastrear fundos de garantia antes lastreados por ações de empresas pública, liberando estes ativos para a capitalização de e outras empresas, sem necessariamente impacto formal no superávit primário. A devida contabilização

rating soberano do país, essa relação ainda é bem mais alta no Brasil do que na maior parte dos países emergentes.



A redução dessa relação abaixo de 50% facilitaria a promoção da dívida soberana pelas agências classificadoras de risco, para A, podendo chegar ao fim de alguns anos a AA, se a economia crescer de maneira balanceada e o sistema financeiro se mantiver robusto. A clareza fiscal ajudaria a diminuir o custo de financiamento da dívida, o qual ainda se mantém bem acima de 10% nominais, não obstante a Selic ter chegado a 7,25% em 2012.

Considerando um crescimento do PIB de 4%, inflação próxima de 5%, uma Selic “neutra” próxima a 8%, e a composição provável da dívida pública no que concerne papéis pré-fixados, verifica-se que a dívida bruta/PIB cairia abaixo de 45% até 2012, se fosse mantido o superávit primário de 3,1% do PIB, equivalente ao que vinha sendo perseguido pelo governo até recentemente (sem “truques” fiscais). Por outro lado, bastaria um superávit primário de 2,1% do PIB para, nessas condições, a dívida cair abaixo de 50% do PIB em 2018.



1/Tópicos Especiais, BRAM, novembro 2012

A queda da dívida pública também facilitará o financiamento da infraestrutura pelo mercado de capitais, especialmente se aliada a outras ações, inclusive junto a grêmios multilaterais, para maior acesso à poupança global. O espaço para financiamento privado quando há previsibilidade é ilustrado pelo sucesso dos fundos de ações que investem em empresas brasileiras de infraestrutura. O valor de mercado das empresas listadas nesse universo já é de aproximadamente US\$ 300 bilhões, e os fundos que investem nesse tipo de ativo tiveram excelentes resultados até 2012. O mercado de renda fixa privada —debêntures— também crescerá com previsibilidade. Isso ajudaria à expansão saudável das concessões de serviços públicos, com participação da poupança doméstica e internacional no próprio mercado local de títulos. Essa dinâmica ganharia ainda maior força, se além da melhora das

notas de risco da dívida soberana do país, o Brasil se decidisse tornar membro da OCDE,¹¹ para o que ele está mais do que pronto, visto o interesse repetidamente expresso por essa organização. Essa participação abriria a porta para o estoque de poupança mais estável em países desenvolvidos, que tipicamente requer menor remuneração e é muito maior do que aquele que alimenta os atuais investimentos estrangeiros de carteira no Brasil, que ainda representam menos de 1% dos ativos financeiros globais.

O continuado desafio das despesas obrigatórias e a carga tributária

Os gastos públicos federais vêm em uma trajetória ascendente há mais de 20 anos, e cresceram como proporção do PIB mesmo quando a economia brasileira acelerou nos anos 2000. Os gastos do governo federal como proporção do PIB aumentaram em 4 pontos percentuais entre 1999 e 2013, não obstante o vigor do PIB nominal no período devido ao crescimento econômico e o aumento de preços do produto interno acima do índice de preços ao consumidor, este puxado para baixo pelo câmbio e preços industriais, especialmente após 2007. O crescimento do gasto vem sendo impulsionado pelas despesas da Previdência Social e Programa Sociais, incluindo pagamentos de benefícios mínimos, aí participando o Bolsa Família, além daqueles associados ao Abono Salarial e Seguro Desemprego, que se ampliaram muito com a formalização da economia. A própria Educação teve aumento significativo de gasto com a transformação do FUNDEF para FUNDEB, com subsídio à creche, além da criação de várias universidades e planos para novas escolas técnicas. Esses gastos não incluem todo o impacto dos programas de empréstimos do governo, incluindo para estudantes (FIES) e moradia (Minha Casa Minha Vida), apesar de parte do subsídio embutido nesses programas serem explicitados no gastos correntes do governo. Verifica-se, ainda que o gasto do governo federal corresponde a menos da metade do gasto público total, com a despesa com funcionalismo nos Estados sendo significativa, e decorrente da provisão de serviços de segurança, saúde e educação entre outros, além do investimento público, que é maior a nível subnacional que a nível federal.

Gastos do Governo Federal como percentagem do PIB

	Servidores Públicos	Previdência Social	Custeio Administr	Saúde e Educação	Programas Sociais	Investimentos	Outros	Total
1999	4,5	5,5	1,6	1,8	0,6	0,6	0,1	14,5
2002	4,8	6,0	1,1	1,8	1,0	1,0	0,1	15,7
2005	4,3	6,8	1,5	1,8	1,3	0,6	0,1	16,4
2008	4,3	6,6	1,1	1,8	1,6	0,9	0,1	16,4
2010	4,4	6,8	1,1	2,0	1,8	1,2	0,1	17,4
2013	4,2	7,4	1,3	2,5	2,3	1,1	0,1	18,8
2013-1999	-0,3	1,9	-0,3	0,7	1,7	0,5	0,0	4,3

O número de beneficiários de programas sociais vem crescendo expressivamente. Nos últimos anos o número de beneficiários do Bolsa Família aumentou em mais de 10 milhões de famílias (o que representam 40 milhões de pessoas, ou quase 30% da população do país). O número de beneficiários do Abono salarial triplicou, alcançando 21 milhões—numa combinação do aumento da formalização e do salário mínimo (são candidatos ao Abono os que ganham menos de 2 salários mínimos). Os beneficiários da LOAS também mais que duplicaram. O número de beneficiários de aposentadorias do INSS, inclusive as rurais, cresceu em “apenas” 35% nesses 10 anos, mas devido ao aumento do salário mínimo as despesas com esses benefícios também vêm crescendo substancialmente. Elas passaram de 6,8% do PIB para 7,4% do PIB devido ao efeito defasado da regra do salário mínimo para 2011-14, o que gerou aumentos expressivos do salário quando o PIB começou a desacelerar, impactando as

¹¹ O Brasil mantém uma cooperação intensa com a OCDE há mais de dez anos, e a instituição já manifestou inúmeras vezes seu interesse de ter o país como membro, o que pode ser alcançado sem a necessidade de ajustes repentinos nas políticas públicas, inclusive de comércio e investimento externo.

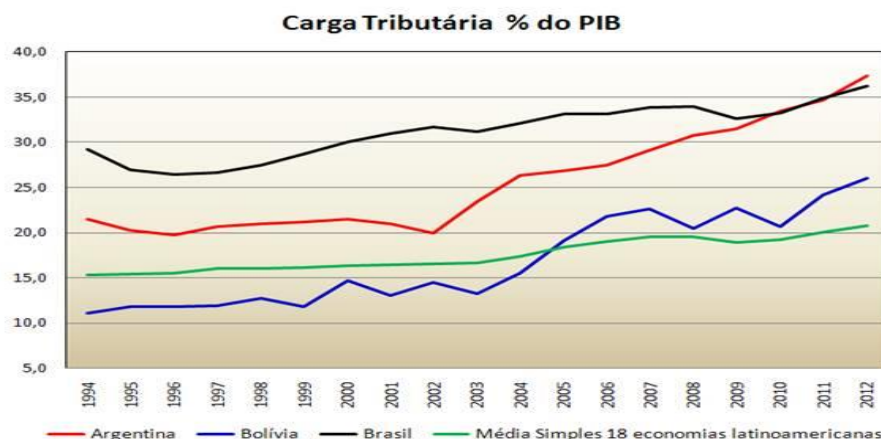
aposentadorias e outras transferências. A evolução da demografia projeta crescimentos substanciais das despesas do INSS nos próximos anos e décadas, sendo um tema que estará em qualquer pauta fiscal de forma persistente.

Número de Beneficiários de Programas Sociais do Governo Federal (milhares)

	Seg Desemprego	Abono	Loas	INSS	Bolsa Família
2003	4.994	7.861	1.631	19.155	3.600
2008	6.843	14.852	2.810	22.435	10.600
2012	7.804	21.352	3.683	25.596	13.800
2012/2008	114%	144%	131%	114%	130%
2012/2003	156%	272%	226%	134%	383%
2012/2008 a.a.	3,3%	9,5%	7,0%	3,4%	6,8%

Ainda que se descontem os elementos cíclicos, a trajetória da despesa pública, especialmente quando se consideram os governos subnacionais, não pode ser tratada com complacência. Primeiramente, deve-se considerar que a trajetória da dívida pública bruta indica que a despesa vem crescendo mais rápido do que a receita, não obstante o aumento da carga tributária como proporção do PIB e a relativa moderação da taxa de juros nos últimos dez anos. Segundo, há que se considerar a mudança demográfica inevitável, que é ainda mais grave considerando-se que apesar da população relativamente jovem, o Brasil é um dos países que mais gasta com aposentadorias no mundo (mais de 10% do PIB). Terceiro, os governos subnacionais, dependentes de transferências constitucionais e do ICMS—alvo de significativa erosão por conta da concorrência por investimentos privados entre as unidades federativas—têm crescentes responsabilidades no que tange à segurança pública e outros serviços públicos básicos, incluindo-se a infraestrutura para a educação secundária. A moderação da atual dinâmica do gasto—em particular transferências e subsídios, inclusive a empresas—não é uma tarefa simples, mas será essencial para aumentar a taxa de crescimento sustentável da economia e evitar a asfixia tributária. Essa pressão aponta para a importância de se revitalizar o processo orçamentário como local de explicitação de escolhas—com clara definição das fontes de receitas para novas propostas de gasto, ou compensações através de cortes de outras despesas. A Lei de Responsabilidade Fiscal já proporciona mecanismos para tanto, que podem ser usados de forma mais ampla e, nas instâncias que se mostrarem necessárias, serem ampliados com vistas a manter-se a solvência pública sem aumentos da carga tributária.

A carga tributária do Brasil, que se aproxima de 40% do PIB, está entre as mais altas nos países em desenvolvimento. Com isso, ela é um elemento contra a nossa capacidade de concorrer com outros países em desenvolvimento—e mesmo com países desenvolvidos. De fato a carga tributária brasileira já está em nível próximo ao dos países desenvolvidos da Europa Ocidental, onde o estado de bem estar social teve maior expressão, e é bem mais alta do que em vários países desenvolvidos, especialmente Japão e os países de tradição anglo saxã. Nesses países, parte importante do sistema previdenciário tem financiamento privado, ao invés do sistema de repartição (INSS) vigente no Brasil e na maioria dos países europeus, o que alivia a responsabilidade do governo. Por outro lado, observa-se que o fenômeno de aumento de carga tributária concomitante com o aumento de despesas de transferência tem ocorrido em alguns dos nossos vizinhos menos alinhados com a economia de mercado.



Fonte: OECD em Montero 2014

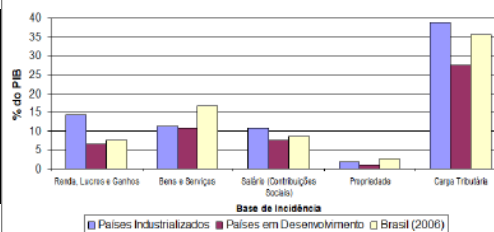
O alto nível da carga tributária brasileira se traduz em grande peso dos impostos sobre o consumo. A maior incidência dos tributos no Brasil se dá sobre a cesta de consumo, onerada tanto pelos impostos federais quanto estaduais e municipais (ICMS, IPI, ISS e PIS-COFINS). Essa incidência é muito maior do que na maioria dos países, inclusive desenvolvidos, e tem efeitos negativos sobre a distribuição de renda. O efeito distributivo da tributação sobre o consumo—ainda que contrabalanceado pelas transferências públicas—não pode ser desconsiderado e indica seus limites. Esses limites são ainda mais fortes porque por razões de facilidade de arrecadação, os tributos sobre consumo estão concentrados na comunicação e energia, o que tem importante efeito distorcivo. Além disso, como o ICMS é a base da receita dos Estados, a guerra fiscal tem causado grandes distorções alocativas e a atrofia de inúmeras atividades, prejudicando a diversificação da economia e a balança comercial (o Brasil exporta matéria prima in natura porque frequentemente seu beneficiamento gera impostos que não são devolvidos no momento da exportação).

Composicao da Arrecadacao (% do total)

	Consumo	Renda	Contrib sociais	Propriedade	Outros
Brasil	44	21	26	6	3
Franca	25	22	38	9	6
EUA	18	44	23	12	3
Argentina	52	16	21	9	2

Fonte:OCDE

Carga Tributária por Base de Incidência (% do PIB)



A alternativa de aumentar a tributação sobre a renda e a poupança tem inconvenientes.

Além de dificuldades práticas relacionadas ao fato de que apenas 25% da população estarem sujeitas ao pagamento de imposto de renda, o aumento da tributação sobre a renda do trabalho tem a tendência de trazer desincentivos à atividade econômica. Assinale-se, ainda, que a tentativa de tributar os profissionais liberais que atuam como empresas individuais fracassou com grande alarde em 2005. Por seu lado, a tributação de ganhos de capital e da poupança, em um país onde essa já é baixa, tende a desestimular o investimento e a queda persistente da taxa de juros.

A alta carga tributária leva também a uma grande quantidade de obrigações acessórias para garantirem a arrecadação, prejudicando a competitividade do país.

Essas obrigações oneram a economia, colocando o Brasil, segundo algumas estatísticas, como o país em que as empresas mais gastam tempo atendendo os requisitos para pagar seus impostos, 2600 horas ao ano, ou 10 vezes mais do que a maioria dos países relevantes (i.e., 1000% da mediana em amostras como as publicadas por consultorias internacionais). A revisão das exigências do imposto de renda-CSLL sobre o lucro real deve ser acompanhada pela reforma e unificação do

ICMS. A harmonização do ICMS reduziria enormemente o ônus sobre as empresas, e pode ser alcançada se houver liderança do governo. De fato, o tema, apesar de espinhoso, avançou nos últimos 15 anos, especialmente porque a tentativa de utilizar benefícios fiscais a níveis estaduais esgotou-se, implicando que a atual sistemática de uma alta alíquota na origem tornou-se muito menos interessante com alternativas a políticas federais de desenvolvimento. Infelizmente perdeu-se uma grande oportunidade no atual governo para avançar nessa negociação utilizando o fato de que se discutia ao mesmo tempo o uso das receitas de royalties de petróleo e daquelas compartilhadas pelo governo federal (Fundo de Participação dos Estados), e da disponibilidade dos recursos da chamada “lei Kandir”, na medida em que a redução das alíquotas na origem eliminariam a necessidade de compensação aos estados exportadores pelo não ressarcimento dos créditos tributários contra elos antecedentes da cadeia de produção em outros estados. Esse é uma reforma, que pela sua importância, continuará primordial, além de ser viável porque intrinsecamente geradora de valor em prazos relativamente curtos. Esse esforço de simplificação da tributação terá ainda mais sucesso se for acompanhado de parcimônia no uso de instrumentos tributários (desonerações, créditos, etc.) não só para compensar insuficiências de “políticas de desenvolvimento”, mas especialmente como forma de perseguir objetivos de curto prazo, incluindo o estímulo à demanda interna. De fato, quanto mais excessões se criam, mais complexa se torna a legislação, aumentando também as distorções entre setores e agentes em geral, nem sempre com resultado positivos identificáveis.

Tempo para cumprimento das obrigações tributárias (horas por ano)

	Horas	% Mediana		Horas	% Mediana
Brazil	2600	1156%	Coreia	187	83%
Bolivia	1025	456%	Rep. Checa	413	184%
Argentina	405	180%	Polonia	286	127%
Mexico	334	148%	Italia	269	120%
Peru	293	130%	Alemanha	218	97%
Chile	291	129%	Espanha	167	74%
Colombia	203	90%	Belgica	160	71%
China	318	141%	Franca	132	59%
India	243	108%	Dinamarca	130	58%
Africa do Sul	200	89%	Australia	105	47%
Russia	177	79%	Nova Zelandia	152	68%
Israel	235	104%	USA	175	78%
Turquia	226	100%	Canada	131	58%

Fonte: Paying Taxes 2014 -- The global picture in 189 countries - PWC-World Bank

Em suma, a situação fiscal exige novas estratégias para compatibilizar uma dinâmica benigna da dívida pública com a moderação da carga tributária e a complexidade que ela trás. A pressão sobre a arrecadação, com suas consequências negativas para o crescimento, e as vantagens de se estabelecer uma perspectiva de queda para a dívida pública como proporção do PIB indicam os limites que a despesa pública poderá ter à frente. **Explicitar uma trajetória, especialmente para o gasto corrente, tem, portanto méritos.** Ainda que essa explicitação tenha sido rejeitada na década passada, pela avaliação dentro do governo de envolver uma abordagem tosca, ela teria, no mínimo, valor indicativo importante e poderia ser uma peça crucial para que o foco do governo e de suas agências possa passar do aumento continuado da carga tributária—isto é da arrecadação—para uma tributação mais voltada para objetivos de crescimento econômico e equidade. A moderação na despesa, necessária para dar credibilidade a qualquer trajetória indicada, exigirá um tremendo esforço também para tornar o gasto mais eficiente, de forma a se alcançarem os objetivos desejados de crescimento e

proteção social de forma sustentável. Será indispensável e urgente focar, assim, na qualidade e efetividade do gasto público. A medida da efetividade e eficiência deve cobrir todos os programas de governo. Uma regra poucas vezes utilizadas na análise das políticas públicas é a de medir não só o que foi alcançado com determinado programa, mas também o que foi sacrificado para financiá-lo. Esse sacrifício inclui não só outros programas com tanto ou mais mérito, mas o que deixou de ser feito pelo setor privado, por exemplo porque os impostos ou a burocracia que não foi combatida tornaram inviáveis atividades que poderiam ter impacto positivo na geração e difusão da riqueza nacional. Essa agenda é o desenvolvimento natural, mas indispensável, para a plena realização dos objetivos e princípios da Responsabilidade Fiscal, que mostraram seu valor última década e meia.

A nova fronteira fiscal: a qualidade e monitoramento do gasto público

A qualidade do gasto nas chamadas “ações finalísticas da União”, isto é, nos serviços oferecidos à sociedade ainda é um desafio, cujo enfrentamento ajudaria a aumentar a confiança dos investidores e eleitores. Vencer esse desafio ajudaria o país a crescer de maneira equilibrada e, dada a mesma carga fiscal (ou sua redução, aumentando a renda disponível do setor privado), proporcionar mais recursos para o investimento público. Suas implicações para o efetivo exercício da cidadania também são extensas. Na área da saúde, por exemplo, apesar da expansão dos planos privados ter diminuído a pressão sobre o sistema público, são poucas as notícias de melhora significativa e sustentada de indicadores de qualidade e resultado.¹² Fica a sociedade, portanto, em dúvida sobre a efetividade da obrigação constitucional de dispêndio com essas ações, e a justificativa para a rigidez que ela traz para o orçamento em todas as esferas de governo. Em muitos outros setores, a elaboração e divulgação de indicadores de resultados das políticas públicas, inclusive de transferência de renda, também ainda são inadequadas.

Além disso, apesar do sucesso dos planos plurianuais – PPA em disciplinar a política fiscal, o investimento público ainda carece de melhor planejamento e priorização, que facilite sua execução e a análise de seus resultados. Apesar de alguns projetos anunciados recentemente responderem a demandas estabelecidas há décadas, uma série de decisões não são óbvias: porque criar um terminal de minério em Ilhéus ao invés de concentrar o fluxo ferroviário para a baía de Todos os Santos, que já tem uma infra-estrutura e está no mesmo estado? Porque asfaltar a BR 163 até Santarém ao invés de direcionar o fluxo de soja para a ferrovia Norte Sul, onde a mata está menos preservada e já foram investidos bilhões, especialmente se parte do fluxo sair pelo Pará? Como essas, há inúmeras questões, inclusive qual a prioridade para licitação e entre os 20 trechos selecionados em 2012, e a política de preço do futuro uso dessa malha e todo o modelo da malha ferroviária. Tem havido pouca discussão sobre esses temas, não obstante seus impactos sobre investidores, contribuintes e a sociedade em geral.

A informação e meios de monitoramento do PAC pela sociedade precisam melhorar. A envergadura do PAC milita contra a clareza e profundidade das informações divulgadas pelo governo, especialmente porque ele passou a incluir as mais variadas ações, até pelo seu apelo de comunicação social.¹³ Seus balanços oferecem instantâneos do progresso das iniciativas, mas além de cobrir uma grande diversidade de ações, a apresentação mesclada de gastos de estatais, do setor privado, do orçamento da União e do financiamento habitacional cria cifras nem sempre fáceis de interpretar.¹⁴ Em parte por causa disso, essas cifras e os indicadores de

¹² Não se deve desmerecer o aumento paulatino do número de intervenções complexas na rede do SUS e a expansão do fornecimento de medicamentos, mas há pouca informações sobre melhora dos indicadores de saúde e o Índice de Desempenho do SUS (IDSUS) dá apenas informações do acesso ao sistema.

¹³ O PAC se traduz em múltiplas declinações, com o “PAC da saúde” tendo entre seus objetivos a diversificação da produção farmacêutica no Brasil; recentemente, o IPEA sugeriu que o PAC incluísse ações que promovessem a melhora das condições de trabalho na construção civil.

¹⁴ Por exemplo, <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/divulgacao-do-balanco> ou <http://www.brasil.gov.br/pac/pac-2/pac-2-relatorio-5>.

conclusão de projetos divulgados, apesar de sua provável relevância como ferramenta de controle para seus operadores, acabam tendo pouco impacto no setor privado, inclusive entre analistas financeiros, falhando em formar expectativas.

A apresentação dos gastos públicos à sociedade também ganharia se fosse dada maior atenção à relação entre custos e benefícios dos projetos e programas. No que tange aos investimentos, não há, por exemplo, ainda análise governamental sistemática dos benefícios trazidos pelos mais de R\$ 30 bilhões aplicados pelo Ministério dos Transportes nos últimos anos em 2011. Apenas, sabe-se que a Confederação Nacional de Transporte — CNT identifica que 37% da malha federal estariam em condições ótimas ou boas em 2012, contra 33,1% em 2009 e 25,8% em 2007 (nas rodovias privatizadas essa proporção se manteve entre 75% e 80% em todo o período). Considerações análogas sobre o uso dos empréstimos e recursos do OGU para o saneamento e outros investimentos públicos indicam a necessidade de se priorizar a medição da qualidade e efetividade do gasto, como vem sendo sugerido pela OCDE há quase dez anos.¹⁵ A divulgação dessas métricas pode ser poderoso instrumento na formação de expectativa dos investidores nessas e em outras áreas, assim como hoje a divulgação de indicadores de qualidade sobre o resultado fiscal e a inflação facilitam a tomada de decisão no setor privado.

Novos mecanismos e sistemas de TI para monitorar e avaliar o gasto público ajudariam a melhorar a alocação de recursos e salvaguardar a integridade na administração pública, aumentando a confiança dos investidores. Recentemente, a OCDE sugeriu quatro ações relativas à integridade da administração pública, com potencial positivo na avaliação do ambiente de negócios no Brasil: integrar a gestão de riscos como elemento-chave da responsabilidade gerencial dos órgãos; garantir maior capacidade para que as instituições de fomento à integridade desempenhem suas funções; aprimorar os esforços de avaliação das medidas de apoio à integridade; e desenvolver um compromisso coletivo de reforma do sistema de integridade.¹⁶ Tais ações certamente responderiam aos desejos de boa parte dos eleitores e empresários, indo bem além de medidas pontuais para modificar práticas identificadas como problemáticas no setor público. Uma iniciativa dessas para dar certo teria que estar no núcleo da estratégia do governo, permitindo que ele se dotasse de sistemas de controle informático que acompanhem e avaliem os gastos da sua concepção à sua conclusão, identificando responsáveis e objetivos a cada etapa. A passagem do atual sistema chave do governo, focado essencialmente de controle financeiro, o SIAFI, para uma ferramenta tipo **ERP** (*enterprise resource planning*) com controle gerencial das ações do seu começo até a medição de resultados, seria um projeto ambicioso, mas que poderia reduzir o desperdício e desvios de recursos, proporcionando valiosos indicativos de qualidade e efetividade do gasto. Sistemas assim, bem além daqueles usados pelo PAC atualmente, podem também liberar recursos humanos de auditoria para focar na avaliação da qualidade do gasto, ao invés de na simples verificação de conformidade das ações, que passaria a ser controlada a cada etapa do projeto, ao invés de ex-post. Este tipo de infra-estrutura, clareza no objetivo final do gasto, e um foco maior na análise sistemática dos resultados das políticas públicas permitiriam também reformar o processo orçamentário nos moldes de alguns países europeus, onde os recursos para as ações estão muito mais ligados, e podem até ser remanejados, em função não só da eficiência na provisão dos bens e serviços pelo ente público, mas também da efetividade dessa provisão e do uso de recursos no alcance dos objetivos finais dessas políticas.

Iniciativas de melhora da qualidade do gasto federal poderiam se valer ainda da experiência de gestão pública acumulada pelos governos estaduais nos últimos anos. A ênfase na qualidade da gestão marcou diversas administrações estaduais a partir do final dos anos 1990, primeiro em São Paulo e depois na Região Sudeste, alcançando o Nordeste (Sergipe, Pernambuco) e Norte (Amazonas) com variado, mas sempre significativo grau de sucesso. Uma abordagem que estimule a emulação das melhores práticas desenvolvidas nos

¹⁵ Blöndal et al., 2003 *Budgeting in Brazil*, in OECD Journal of Budgeting, Vol. 3, N.1 é um dos primeiros exemplos, confirmado por avaliações sucessivas da OCDE.

¹⁶ OCDE, *Avaliação da Integridade no Brasil da OCDE: a gestão de riscos para uma administração pública mais transparente e ética*, 2011;

Estados pode ajudar o governo federal a melhorar seu desempenho em muitas áreas, reforçar o pacto federativo e estimular a competição construtiva entre Estados.¹⁷ Essa abertura já é presente, por exemplo, no princípio na Lei das PPP, que reconhece o valor de projetos oferecidos pelo setor privado, aproveitando de maneira institucional seu conhecimento e sensibilidade.

A apresetação da estratégia do governo e sua inserção em um quadro de equilíbrio fiscal é particularmente importante quando se verifica a certa proliferação de programas tópicos. Na democracia, ao contrário de regimes autoritários, há uma discussão das consequencia das iniciativas públicas, ao invés de apenas a publicidade dos objetivos do governo que possam ter motivado tal ou qual programa. Essa discussão tem que ser lastreada em avaliações técnicas, de preferência independentes, tanto da relação entre despesa e resultados, quanto do vulto dessas despesas. A ausência desse diálogo aliena investidores e cidadãos de modo geral, mesmo que os beneficiários imediatos ou potenciais acomodem-se em um primeiro momento. A confusão e retração dos agentes econômicos, assim como os custos para a sociedade daí decorrentes, aumentam quando o governo se sente compelido à coerção, na medida em que os objetivos anunciados se tornam paulatinamente mais difíceis de serem alcançados. Essa destruição de valor é exacerbada quando as iniciativas do governo tendem a atacar sintomas ao invés de causas, criando novas distorções econômicas que vão se agravando e distanciando os resultados dos objetivos.

Sumário da análise e propostas

A deficiência de investimentos tem causas fiscais, inclusive via pressão dos juros. A responsabilidade fiscal continua, portanto, essencial para o crescimento econômico do Brasil e seria fortalecida pela enunciação clara da estratégia econômica do governo que evite surpresas e desconfianças, indispensável para não alienar investidores, contribuintes e cidadãos. **A adoção de uma meta para a trajetória da dívida bruta do setor público** como proporção do PIB, que servisse para a derivação explícita das metas fiscais, inclusive de superávit primário, mas podendo incluir uma trajetória para o gasto público, notadamente o corrente, seria um primeiro passo nessa direção, fortalecendo as relações com o setor produtivo.

O crescimento histórico da despesa obrigatória e da carga fiscal tem fortes implicações para o desenvolvimento, não obstante os ganhos em equidade e capacidade de acumulação de capital humano que parte do gasto social proporciona. O custo do cumprimento das obrigações tributárias no Brasil parece desproporcionalmente pesado para empresas. Altas alíquotas, artifícios para proteger a arrecadação, e a “guerra fiscal” distorcem os incentivos econômicos, mas serão difíceis de serem mitigados enquanto a dinâmica do gasto for de crescimento acentuado. Metas para a dívida pública, com maior disciplina no gasto público e menor pressão na arrecadação, permitiriam o governo focar em **diminuir o ônus da complexidade das regras tributárias**. Uma trajetória, ainda que indicativa, do gasto corrente, que estimule sua priorização, também seria uma forma de sinalizar essa disciplina.

A sustentabilidade do gasto público exige melhora na formulação, implementação, monitoramento, e avaliação dos resultados desse gasto. Para isso, devem-se implementar programas de medição de resultados e custos, como o PPI adotado em 2005, e complementar o SIAFI com um sistema de informação para gestão que acompanhe o gasto desde sua origem, explicitando seus objetivos, interações e agentes responsáveis (como nos *ERP-entreprise resource planning*-sistemas integrados de gestão nas empresas). Essa estrutura incorpora ainda de maneira integral a verificação da conformidade legal, durante a execução do gasto, reduzindo o custo de implementação e monitoramento deste, e permitindo que a auditoria pública foque mais na efetividade das ações. Acompanhada de maior atenção à análise das políticas públicas, traria ainda ganhos de eficiência ao dispêndio direto e transferências.

O governo federal deve aumentar a qualidade técnica e profundidade da divulgação do gasto nos principais programas (e.g., PAC), facilitando a análise de políticas públicas, com

¹⁷ Na Saúde, a União aproveitou o modelo das Unidades de Pronto Atendimento-UPA desenvolvido no RJ, mas os exemplos desse tipo são poucos.

efeitos positivos sobre as expectativas de investidores, semelhantes àqueles da divulgação de indicadores macroeconômicos sobre o mercado financeiro. Estados podem servir de exemplo.

O governo federal deveria usar de maneira mais expressiva as **experiências de gestão desenvolvidas por diversos Estados** nos últimos anos. Além de enriquecer seu repertório em áreas como saúde e educação, a União fortaleceria o pacto federativo.

A participação do setor privado no investimento de infra-estrutura continua sendo uma forma de aliviar a pressão fiscal e acelerar a conclusão de projetos. O sucesso dessa estratégia depende não só da sinalização das expectativas de lucro, **mas de regras de repartição de risco com o setor privado**. Sendo adequadas, elas podem evitar garantias excessivas do governo e **alavancar o poder transformador do mercado de capitais**, inclusive pela expansão do mercado de instrumentos de renda fixa emitidos pelo setor privado. Com isso, se poderá fruir mais dos benefícios de uma queda dos juros decorrente da melhora fiscal.

Uma estratégia para encapsular ações como as alinhavadas acima poderia incluir ainda uma **reavaliação do interesse do Brasil se tornar membro pleno da OCDE**, em condições adequadas ao país. Tal orientação poderia abrir novos reservatórios de poupança de longo prazo e custos reduzidos, facilitando a gestão fiscal e o investimento privado.

*** Este documento é uma obra conjunta dos associados do CDPP, uma organização sem fins lucrativos, independente e apartidária. As opiniões expressas não refletem necessariamente a opinião das suas instituições de origem.**

A agenda contou com a colaboração de artigos escritos por:

Affonso Pastore (e Maria Cristina Pinotti), Bernard Appy, Edmar Bacha, Daniel Luiz Gleizer, Ilan Goldfajn (e Aurelio Bicalho), Joaquim Levy, Marcos de Barros Lisboa, Mário Mesquita, Naercio Menezes Filho, Samuel Pessoa (e Fernando de Holanda Barbosa Filho) e Philip Yang.

Também colaboraram com textos para este resumo da agenda: André Portela, Daniel Goldberg e Rubens Barbosa.

Os artigos estão disponíveis na sua extensão em: cdpp.org.br/novo/sob-a-luz-do-sol .