

Biblioteca Dr. Quiroga

ECONOMIA
MENDE
2006

Livro N. 2676

GASTO PÚBLICO EFICIENTE

91
PROPOSTAS PARA O
DESENVOLVIMENTO DO BRASIL

ORGANIZAÇÃO **MARCOS MENDES**

Alexandre Rocha **Amir Khair** Ari de Araújo Jr.
Carlos Eduardo Gasparini **Ciro Biderman** **Cláudio Shikida**
David Samuels **Edilberto Lima** Fabiana Rocha
Gilberto Guerzoni Fernando Blanco **José Roberto Afonso**
Luciana Teixeira **Luiz Fernando Bandeira**
Marcos Mendes **Paulo Arvate** Raul Velloso **Rodrigo Serra**
Rogério Miranda **Weder Oliveira**

Prefácio de **RUBENS RICUPERO**



Instituto Braudel



TOPBOOKS

Introdução

Marcos Mendes

A redução e maior eficiência do gasto público é uma condição necessária para que o Brasil possa obter mais crescimento econômico, mais renda, menor desigualdade, mais oportunidades de trabalho, menos violência e uma vida mais longa e recompensadora para sua população.

O objetivo do livro é defender esse argumento e apresentar alguns caminhos que podem contribuir para redução e maior eficiência do gasto público. Não se trata de um manual de finanças ou de administração pública, mas sim de um esforço de diversos profissionais com experiência no estudo do setor público brasileiro, habilitados a fazer propostas concretas, baseadas em diagnósticos detalhados.

Na medida do possível, procuramos escapar do jargão técnico, de modelos e instrumentos sofisticados. Nosso objetivo é tornar a leitura acessível a não especialistas, com a pretensão de disseminar a idéia de quão importante é tornar o gasto público mais eficiente, além de apontar caminhos para atingir esse objetivo. Isso não significa, contudo, apelar para o simplismo e ignorar os dilemas e conflitos que existem nas escolhas que deverão ser feitas pela sociedade brasileira.

O estado brasileiro cresceu fortemente nos últimos anos e parece estar excessivamente grande. A despesa do governo federal passou de 23% para 31% do PIB em uma década, (1995-2005). E a carga tribu-

tária imposta pela União, estados e municípios saltou de 29,4%, em 1995, para mais de 37% em 2005, segundo cálculos de Amir Khair, um dos autores deste livro. Isso significa que 37% daquilo que os trabalhadores e empresas produzem é retirado das rendas privadas e, posteriormente, re-injetado na economia através dos gastos do governo. Ou seja, os dirigentes do setor público têm grande poder para decidir quem vai ficar com 37% da renda do país.

Esse crescimento da máquina pública não parece ter resultado em mais e melhores serviços públicos. Como mostra o Capítulo 6 do livro, o gasto do Poder Judiciário federal, em valores reais, multiplicou-se por dez entre 1985 e 2004, sem que a justiça tenha ficado dez vezes mais rápida ou tenha multiplicado por dez o número de brasileiros que têm acesso a ela. As despesas da Previdência Social com Auxílio-doença passaram de R\$ 3,1 bilhões em 2001 para R\$ 12,5 bilhões em 2005, sem que tenha ocorrido qualquer epidemia ou catástrofe que criasse tantos doentes de uma hora para outra. As estradas estão em estado precário: 45,6% daquelas sob “gestão estatal” foram consideradas em estado “ruim” ou “péssimo” pela Confederação Nacional dos Transportes em pesquisa realizada em 2005.

Por vários motivos governos grandes entram o desenvolvimento de um país. A princípio, a ação do governo tende a estimular o crescimento econômico e a igualdade social. Como mostra o Capítulo 1 deste livro, o mercado privado está sujeito a várias falhas, que podem ser corrigidas pelo governo. Por exemplo, a construção de uma estrada ligando indústrias a um porto de exportações pode ser importante para o desenvolvimento do país, mas o retorno financeiro da empreitada, em si, não ser compensador para que um investidor privado se decida a construí-la. Nesse caso, a ação do governo, retirando dinheiro compulsoriamente da sociedade e investindo-o na estrada, permitirá que a sociedade atinja um nível mais elevado de renda.

Todavia, quando o governo cresce excessivamente, os custos de suas ações passam a superar os benefícios, e surgem diversos motivos pelos quais ele passa a prejudicar o desenvolvimento econômico e social.

Para sustentar uma máquina pública grande e em expansão, é preciso impor crescente tributação à sociedade. Como as fontes tradicionais de tributação (renda, patrimônio e consumo) são limitadas, o governo acaba criando impostos de baixa qualidade, que incidem sobre o faturamento das empresas, a folha de pagamentos, os depósitos bancários. Além disso, são criados mecanismos de poupança forçada (PIS, PASEP, FGTS) que obrigam empresas e empregados a depositar em fundos públicos, em troca de baixa remuneração, um dinheiro que poderia ser usado de forma mais produtiva no consumo ou poupança privados, sem que critérios políticos afetassem a sua alocação.

Esse sistema tributário pesado e distorcido onera a criação de novos negócios, a ampliação das empresas e as exportações, que são algumas das molas mestras do crescimento econômico. Um novo equipamento, que poderia duplicar a produção de uma empresa, fica muito mais caro devido ao aumento dos impostos. A contratação de novos empregados é dificultada pelos inúmeros encargos sociais. Não se consegue exportar parte da produção porque as empresas dos países concorrentes têm custos tributários menores e, por isso, oferecem preços menores.

Outra importante fonte de crescimento – o aumento da produtividade – também é afetada pela tributação excessiva. Em um contexto de tributação elevada, pagar ou não todas as obrigações tributárias passa a ser, muitas vezes, uma decisão determinante sobre a possibilidade de sobrevivência das empresas. Muitas optam por não pagar impostos e, para não aparecer aos olhos do fisco, não podem crescer, mantendo-se pequenas e pouco produtivas, não podendo aproveitar os ganhos decorrentes do aumento da escala de produção e do acesso a técnicas mais eficientes. Um mestre de obras e seus operários, por exemplo, terão dificuldade para crescer a ponto de se tornarem uma pequena empreiteira, formalmente registrada, com acesso a crédito na rede bancária e junto a fornecedores, com uma sede em endereço publicamente divulgado, onde poderão organizar a administração, receber clientes, etc.

Ao se tornar visível para o fisco, o empreendimento corre o risco de ser inviabilizado pelo peso da carga tributária. Com isso se multiplicam no país as feiras e camelôs, onde deveria haver lojas bem organizadas; os quebra-galhos e biscateiros, em lugar das pequenas empresas de serviços; as fabriquetas de fundo de quintal, os quiosques de comida sem higiene. Todos empreendimentos de baixa qualidade impedidos, pela asfixiante carga fiscal, de crescer e de se tornarem mais produtivos.

A concorrência, que estimula a eficiência e a produtividade, também é afetada. Como argumentou o economista Pedro Bodin, em entrevista ao jornal *O Estado de S. Paulo*, em 8 de junho de 2003, se a opção para a pequena empresa é manter-se na informalidade, não é melhor a sorte das empresas médias, que são excluídas do mercado devido ao peso da carga tributária. Isso significa que é baixa a probabilidade de que empresas médias tenham capacidade para crescer e desafiar a fatia de mercado das grandes empresas. Estas, por falta de concorrência, não precisam se esforçar (aumentar qualidade e produtividade) para manterem suas fatias de mercado. O resultado é uma economia pouco dinâmica, pouco inovadora.

Uma característica dos governos grandes é que, mesmo com uma tributação elevada, eles dificilmente conseguem equilibrar suas contas. Para cada nova receita que entra, a burocracia, os políticos e sua clientela ou as demandas da população já criaram uma despesa nova. A tendência, então, é que governos grandes acumulem dívidas igualmente grandes.

Um governo que deve muito representa risco para os emprestadores, que dele cobrarão altas taxas de juros. Pagando juros elevados e absorvendo parcela significativa dos recursos disponíveis na sociedade, o governo reduz o crédito disponível para o setor privado e eleva o seu custo. Muitos empreendimentos se tornam inviáveis em função do alto custo de financiamento. A taxa de investimento do país cai, prejudicando o crescimento.

No governo, os incentivos para agir com eficiência são menores, afinal o burocrata ou governante gastam um dinheiro que não é seu.

Quando um percentual elevado da renda do país passa pelas mãos do governo, isso significa que um setor com baixo incentivos para ser produtivo tem prioridade na decisão de alocação dos recursos escassos da sociedade. O resultado é a baixa eficiência e produtividade e, mais uma vez, menos crescimento.

Já que é o governo quem decide a alocação de quase quarenta por cento da renda nacional, torna-se interessante para cada indivíduo ter acesso a essa parcela da renda. Isso significa que muitas pessoas vão investir tempo e dinheiro para se especializar em obter recursos públicos. Vão, por exemplo, buscar relacionamentos pessoais que dêem acesso a instâncias de decisão no governo. Ou, ainda, buscarão uma militância partidária ou em grupos de interesse que abram as portas para um cargo público comissionado ou para um patrocínio de uma empresa estatal.

Essa é a chamada atividade de “caçador de renda”, que não cria riqueza nova para a sociedade, mas apenas busca capturar recursos já existentes, produzidos por outros (Capítulo 2). É fácil perceber que será baixo o crescimento e a produtividade de longo prazo em um país onde valha mais fazer bons relacionamentos do que gastar horas estudando para se tornar um profissional produtivo; onde é mais lucrativo explorar brechas da lei para processar o estado do que desenvolver um novo produto.

Já que o governo está entre os maiores compradores de bens e serviços do país, o nível de lucro de muitas empresas depende de decisões tomadas pelo governo. Por outro lado, as decisões de governo tendem a ser fortemente influenciadas pelos objetivos dos governantes que, em geral, buscam, em primeiro lugar, a sobrevivência política e a vitória nas próximas eleições. Nesse contexto, muitas vezes será mais interessante para uma empresa investir no financiamento de campanhas eleitorais (Capítulo 14), que garantam a eleição de um governante amigo, a investir na busca de produtos mais eficientes e de menor custo.

Esses são alguns motivos que indicam a necessidade de se enxugar a máquina pública brasileira para que se possa ter mais crescimento

da economia e da renda do país. O Capítulo 3 mostra evidências empíricas de que a redução das despesas correntes tem grande possibilidade de impulsionar o crescimento da economia brasileira.

Não podemos nos iludir, contudo, com a idéia do estado mínimo. Em uma sociedade tão desigual como a brasileira, é fundamental que sejam tomadas ações que busquem melhorar a distribuição da renda e das oportunidades. E, como mostra o Capítulo 1, o mercado privado pouco pode ajudar nessa tarefa. O desafio se torna, então, mais complexo: não basta reduzir o tamanho do estado. É preciso, também: (1) quebrar os mecanismos que transformaram o estado em um instrumento de concentração de renda, de privilégios dos que têm acesso aos recursos públicos e (2) tornar eficazes as ações de governo destinadas à redistribuição da renda e à ampliação de oportunidades.

A política social do governo deve mirar naqueles que realmente necessitam de ajuda para sair da condição de pobreza. O Brasil não tem um histórico muito feliz nessa área. A política habitacional para pobres acabou se transformando em forte subsídio para as classes média e alta. A política educacional concentra recursos no ensino universitário público, freqüentado pela elite econômica do país. Como analisado no Capítulo 7, em nome da redução da desigualdade regional, enviam-se recursos federais para as administrações estaduais e municipais de regiões mais pobres, sem qualquer preocupação em evitar que essa renda seja capturada pelos ricos das localidades pobres. A título de melhor distribuir a renda implementa-se uma política de crescimento real do salário-mínimo, esquecendo-se que os verdadeiramente pobres não fazem parte do mercado formal e são prejudicados pelas conseqüências fiscais e monetárias (cortes em programas sociais, taxa de juros de equilíbrio mais alta, redução dos investimentos públicos) do impacto do salário-mínimo sobre as contas da previdência social (Capítulo 4).

Com o objetivo de compensar as gerações futuras pela extração do petróleo, são pagos *royalties* aos municípios das regiões produ-

toras. Os recursos bilionários, contudo, são muitas vezes queimados em gastos correntes, em vez de aplicados em investimentos que efetivamente beneficiem as gerações futuras (Capítulo 8). Enquanto sobra dinheiro nesses municípios, as cidades metropolitanas aprofundam em uma crônica insuficiência financeira, sem capacidade para lidar com os problemas gerados pelas aglomerações urbanas de alta densidade (lixo, trânsito, poluição, violência, expansão acelerada das periferias), com prejuízos evidentes para a população mais pobre, que não pode suprir a falta das ações públicas com recursos próprios (Capítulo 7).

Políticas com grande potencial transformador têm seus resultados efetivos amortecidos por incapacidade gerencial, baixo monitoramento e inexistência de incentivos à eficiência. Pequenos municípios vizinhos mantêm, cada um, o seu pequeno hospital, com pessoal pouco especializado e serviços de baixa complexidade, sempre com capacidade ociosa, quando o mais racional seria ter um único hospital de referência mantido por um consórcio intermunicipal (Capítulo 9). Os tribunais de contas, principais peças do monitoramento da qualidade do gasto público, trabalham de forma burocrática, analisando contas do passado e com pouca capacidade de intervenção para conter desvios e ineficiências em curso (Capítulo 12).

O desafio, portanto, não é apenas o de conter a expansão do gasto público. Mas sim cortá-lo de forma seletiva, onde ele é pouco produtivo e, ao mesmo tempo, aumentar a eficiência do gasto, buscando fazer mais com menos recursos e priorizar programas públicos eficazes. Não é simples, a resistência dos interesses estabelecidos é grande. Nesse sentido, muitas das propostas contidas neste livro poderão parecer cândidas, sem “viabilidade política”. No entanto, acreditamos que a função dos estudiosos e especialistas é indicar os caminhos que lhes parecem ser os melhores ou os necessários. Não cabe a nós fazer uma pré-seleção dos objetivos e instrumentos com base na viabilidade política de uma medida. Alguém tem que dizer o que precisa ser feito, ainda que isso não pareça, de imediato, factível.

Está claro que o tema é amplo, e que há assunto não só para um livro, mas para uma coleção inteira. Assim é que precisamos restringir o universo estudado. Optamos por abordar temas que não têm sido suficientemente explorado, para que este livro não seja uma simples repetição de argumentos debatidos diariamente no governo, na academia e na mídia e que já estão na agenda política do país.

O debate sobre redução do gasto público tem-se concentrado em dois pontos: previdência social e juros da dívida pública. Isso ocorre, em primeiro lugar, porque esses são, de fato, dois itens de grande peso na despesa. A tabela abaixo mostra que os juros e a previdência representaram, juntos, 53% da despesa corrente do Governo Federal em 2005.

**Tabela 1 – Orçamento Fiscal e da Seguridade Social:
principais itens de despesa em 2005**

| | R\$ bilhões | % Desp. Corrente | % do PIB |
|---|-------------|---------------------|----------|
| Juros e Encargos da Dívida (A) | 90 | 17% | 4,7% |
| Previdência (RGPS + RPSP) (B) | 184 | 35% | 9,6% |
| Pessoal Ativo (C) | 53 | 10% | 2,7% |
| Outras Despesas Correntes (D) | 192 | 37% | 10,1% |
| Despesa Corrente Total (E) = (A) +(B)+(C)+(D) | 519 | 100% | 27,1% |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Notas: RGPS = Regime Geral de Previdência Social. RPSP=Regime Próprio dos Servidores Públicos. Estimativa de PIB = R\$ 1,910 trilhão.

Em segundo lugar, porque o debate tem sido feito por macroeconomistas, que se preocupam com os grandes números da economia, mas não exploram os aspectos microeconômicos e gerenciais do gasto público. Dizem de quanto deve ser a redução do gasto, mas não entram em detalhe de como fazê-lo de modo racional e eficaz. A opção, feita neste livro, é de explorar os aspectos micro e gerenciais, como forma de inovar e complementar o debate.

Corremos o risco de, ao não tratar especificamente das despesas de juros, sermos acusados de termos feito uma opção ideológica. Aqueles que acreditam que o problema central da economia brasileira está na taxa de juros, e que basta baixá-la para que o crescimento econômico dispare, sem a necessidade de outros ajustes, poderão dizer que a abordagem é enviesada.

A nossa resposta a essa crítica é que a conta de juros é sim muito importante. Uma despesa de 4,7% do PIB não pode ser ignorada. Mas o debate sobre os juros já está posto. Não queremos chover no molhado. Além disso, ao propor medidas para reduzir o gasto não financeiro, contribuimos para que se criem condições para que a taxa de juros caia mais rapidamente. Quanto menor a necessidade de financiamento do setor público, menor a sua demanda por crédito e a sua vulnerabilidade a crises financeiras. Quanto menor for a expansão da demanda agregada provocada pelo gasto público não-financeiro, menor a necessidade de usar a política monetária para frear a economia. Quanto mais favorável for o ambiente econômico para o investimento, as exportações, a inovação, a concorrência e o aumento da produtividade, maior será a oferta de bens e serviços da economia e menor a pressão inflacionária decorrente de um aumento da demanda; o que reduz a taxa de juros de equilíbrio da economia.

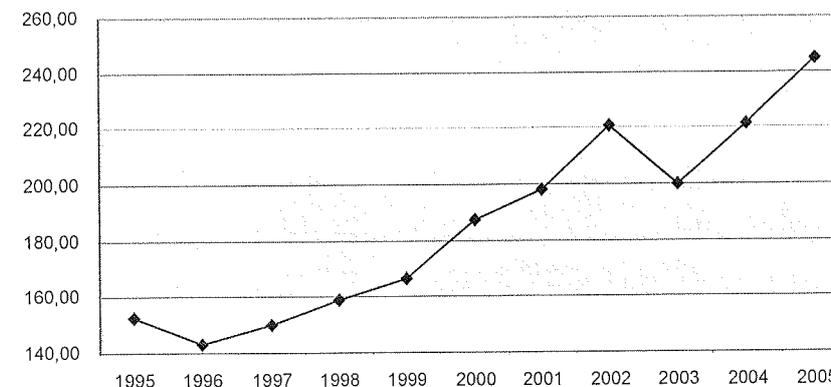
Também no caso da Previdência Social, não se pode fechar os olhos aos números. O déficit do INSS em 2005 atingiu R\$ 37,6 bilhões, segundo dados oficiais da Previdência Social. Isso significa quase 2% do PIB. Esse déficit não chegava a 1% do PIB em 2000! A previdência geral e a do setor público, somadas, representam um rombo anual de R\$ 60 bilhões. Mas consideramos que os diagnósticos e propostas de reforma já estão maduros, e pouco teríamos a acrescentar. Ainda assim, em alguns momentos, entramos na questão previdenciária, quando ela apresenta paralelo com outros problemas do setor público em geral, como a rigidez do gasto e a baixa capacidade gerencial para monitorar a despesa (Capítulo 4).

A opção por uma estratégia de controle e racionalização do gasto não-financeiro e não-previdenciário também pode constituir uma estratégia de ação que quebre o imobilismo e o viés de curto-prazo da política macroeconômica. Há anos não se consegue aprovar reformas abrangentes que reduzam o gasto público. As diversas reformas da previdência, por exemplo, entraram no Congresso Nacional grandes e saíram pequenas. A reforma tributária não teve melhor sorte. Sem tais ajustes, o governo dispõe apenas dos juros e da elevação de tributos como rédeas para conter a inflação.

Tendo em vista que o controle da inflação foi a principal conquista dos últimos anos, nenhum governante quer correr o risco de entrar para a história como o presidente que permitiu a volta da escalada dos preços. O resultado é que exagerar na dose dos juros e da carga tributária passa a ser uma estratégia dominante, com vistas a minimizar o risco de inflação. Uma opção pela racionalização dos gastos que não dependesse de grandes reformas (uma política de pessoal bem definida, racionalização das transferências a estados e municípios, melhoria da eficiência na gestão da despesa da previdência) poderia ser o fio da meada capaz de produzir um ajuste fiscal de melhor qualidade, viabilizado a queda dos juros e da carga tributária e, com isso, superar a armadilha de curto prazo da atual política macroeconômica.

O gráfico abaixo mostra que os gastos não-financeiros e não-previdenciários da União cresceram 60% em termos reais entre 1995 e 2004, o que equivale a um crescimento real anual de 4,8%. Atingiu a significativa cifra de R\$ 245 bilhões, em 2005. Dentro desse montante, há muito que reduzir e alocar de maneira mais eficiente. Algumas sugestões estão nos quatorze capítulos que segue.

Orçamento Geral da União e da Seguridade Social: despesa corrente não financeira e não previdenciária: 1995-2005 (R\$ bilhões de 2005)



Fonte: Tesouro Nacional. Deflator: IPCA (junho a junho). Elaborado pelo autor.

Os três primeiros capítulos têm a função de mostrar a importância do controle da despesa pública para o equilíbrio macroeconômico e para a eficiência microeconômica. Os capítulos seguintes analisam pontos específicos da despesa pública no Brasil e fazem propostas de reformas e aperfeiçoamento da gestão.

Como palavra final, vale lembrar que, sendo uma obra coletiva, muito difícil seria obter consenso. Assim, cada autor tem responsabilidade apenas pelos respectivos capítulos, não necessariamente concordando com o que escreveram os autores dos demais capítulos. Como organizador da obra, assumo a responsabilidade por eventuais erros e omissões.

Março de 2006