



Uma série regular de notas ressaltando as lições recentes do programa operacional e analítico do Banco Mundial na Região da América Latina e do Caribe.

BRASIL

Melhorando as circunstâncias fiscais para o crescimento*

Ethan Weisman e Fernando Blanco

INTRODUÇÃO

Por que o Brasil não tem conseguido crescer mais rapidamente durante tanto tempo? O crescimento real de longo prazo do Brasil parece ter estacionado em 2% a 3% ao ano (2,4% no período 1980-2004), em contraste com outros países de renda média (por exemplo: China, 9,8%; Índia, 5,8%; e Chile, 5,1%). Embora no fim da década de 1960 e na década de 1970 o Brasil tenha experimentado um rápido crescimento econômico anual médio (8,5%), eventos nacionais e internacionais levaram a um crescimento muito mais baixo nas décadas seguintes.

As circunstâncias fiscais no Brasil são uma restrição chave a um crescimento econômico mais rápido e robusto. Em parte, isso se dá devido à acumulação de déficits do setor público de períodos anteriores, expressos na dívida líquida do setor público persistentemente alta (atualmente, 50% do PIB). Na década de oitenta até meados dos anos noventa, a dívida elevada estava associada às crises da dívida externa e à hiperinflação. Falharam várias tentativas para controlar a inflação até o Plano Real de 1994. Para impedir o crescimento do endividamento e promover a confiança nos mercados financeiros, duas administrações sucessivas adotaram metas ambiciosas de superávit primário (4,25% do PIB em 2006). No entanto, a qualidade do ajuste fiscal tem sido precária.

A despesa obrigatória de caráter constitucional aumentou rapidamente e, sem uma reforma significativa, prevê-se que o crescimento deste tipo de despesa se torne explosivo. Atualmente, menos de 20% do orçamento é discricionário. Grande parte do aumento dessa despesa obrigatória está associada à Constituição de 1988. Além disso, outras decisões de política, tais como aumento do salário mínimo, têm elevado a despesa obrigatória. O aumento do salário mínimo eleva a despesa proveniente de programas de proteção social, especialmente a de seguridade social. Dadas a meta fiscal de superávit primário e a rigidez de despesas, a parte mais importante do ajuste fis-

cal nos últimos anos tem sido o aumento da receita tributária que em 2005 se elevou a cerca de 38% do PIB. A tributação elevada desencoraja o investimento e incentiva a evasão fiscal e o crescimento do setor informal, o que, por sua vez, leva as autoridades a procurarem receita fiscal adicional em um conjunto cada vez menor de atividades formais. Portanto, cria-se um círculo vicioso de despesas obrigatórias cada vez mais elevadas e maior tributação para cumprir a meta fiscal. Entretanto, aumentos adicionais na tributação são cada vez mais difíceis de implementar.

A rigidez orçamentária, especialmente a gerada pelos mecanismos de vinculação de receita, restringe as decisões de política para resolver o problema fiscal. A vinculação de receitas está associada às transferências aos governos subnacionais, à despesa dos setores sociais e a impostos específicos (as chamadas contribuições sociais) criados para financiar o déficit do sistema de seguridade social. De acordo com a Constituição de 1988, é responsabilidade do governo federal compartilhar 47% de sua receita tributária (impostos de renda, tanto de pessoas físicas como jurídicas, e o imposto sobre produtos industriais) com estados e municípios. Essas transferências representam cerca de 5% do PIB. Por sua vez, a alocação de recursos para setores sociais é definida como proporção das receitas fiscais.

Desde 1998 o investimento público total caiu mais de 2% do PIB. O investimento privado também vem caindo durante esse período. A queda do investimento foi causada por restrições fiscais e altas taxas de juros (ocasionadas, por sua vez, pelo alto nível da dívida pública e riscos correlatos, ambientes de negócio inadequados e distorções no mercado financeiro doméstico causados por intervenções do setor público).

Os níveis de despesa são elevados em relação à qualidade dos serviços públicos, o que indica a presença de fragilidades na gestão da despesa. Essas fragilidades

* - Esta nota baseia-se no Relatório do Banco Mundial (2007) Brasil: Melhorando as condições fiscais para o crescimento (BR-36595).

afetam negativamente o investimento público e a despesa com serviços públicos. Assim, aumentar apenas o volume de investimento público não acelerará o crescimento econômico; são necessárias também medidas para melhorar a eficiência na gestão da despesa pública.

CINCO FATOS ESTILIZADOS

1. A DESPESA DO GOVERNO NO BRASIL É GRANDE E ESTÁ CRESCENDO

O Brasil tem o maior setor público dentre todos os países de renda média. A despesa do governo geral ultrapassa 40% do PIB e a receita tributária em 2005 foi aproximadamente 38% do PIB (um aumento de mais de dez pontos percentuais desde a década de 1990). Esse número é comparável ao de estados de bem-estar social do norte da Europa, tais como a Finlândia. Quando incluídas as empresas públicas não-financeiras, o tamanho do setor público atinge cerca da metade da economia.

A maior parte da despesa do setor público está dedicada ao gasto corrente primário (aproximadamente 33% do PIB) e esta parte está aumentando. Somente as transferências de seguridade social representam aproximadamente 12,5% do PIB. A despesa dos governos subnacionais com setores sociais também está crescendo; essa despesa foi transferida para os governos estaduais e municipais pela Constituição de 1988. As pressões para elevar os gastos com seguridade e assistência social estão aumentando, devido, em parte, ao envelhecimento da população.

As transações extra-orçamentárias também estão contribuindo para o aumento do tamanho do setor público. As obrigações contingentes geradas por este tipo de transações estão associadas a decisões judiciais. A descoberta e o reconhecimento de obrigações não-registradas anteriormente (os chamados “esqueletos”) aumentaram substancialmente o montante da dívida pública (com estimativas que variam entre 12 e 19 pontos percentuais do PIB). O maior endividamento, por sua vez, aumentou os pagamentos do serviço da dívida. A despesa tributária (não incluída no orçamento) também contribui para as pressões fiscais; o gasto do governo federal com tributos em 2004 foi de 2,5% do PIB.

2. A DESPESA COM A SEGURIDADE SOCIAL REPRESENTA UM GRANDE DESAFIO

A Constituição de 1988 tornou o sistema de seguridade social generoso e rígido. A despesa com pensões cobre:

1) seguridade social para todos os trabalhadores do setor público (RPPS); 2) seguridade social para os trabalhadores do setor privado (RGPS, o maior segmento do sistema de pensão do Brasil); e 3) um sistema de pensão complementar privado. Em perspectiva internacional, o Brasil é um caso excepcional em quase todas as categorias de despesas com seguridade social (idosos, pensionistas, invalidez e auxílio-doença), por causa de benefícios extremamente generosos. Por exemplo, os benefícios de pensões ao cônjuge sobrevivente representam 3,3% do PIB, o que é três vezes superior aos dos países da OCDE com populações mais idosas e rendas mais elevadas.

As reformas previdenciárias tiveram impactos limitados. A reforma de dezembro de 2003 reduziu de certa forma o déficit previdenciário do RPPS, em parte devido à elevação da média de idade dos beneficiários e do aumento mais lento do número de novos beneficiários. Instituiu também contribuições sobre os benefícios de aposentadoria, elevou a idade mínima para a aposentadoria e equiparou os benefícios dos servidores públicos aos do sistema do RGPS (porém somente para novos contribuintes; por conseguinte, o efeito foi retardado). Por outro lado, as reformas no sistema do RGPS em 1998 e outras reformas administrativas tiveram impactos mais limitados. As alterações introduzidas na fórmula (o fator previdenciário) para reduzir os incentivos à aposentadoria precoce, aumentaram as receitas (por meio de esforços de recadastramento) e reduziram o número de benefícios do auxílio-doença (que entraram em vigor recentemente). Contudo, tanto a média de idade para aposentadoria (54 anos para homens e 51 para mulheres) e a média de tempo de serviço permanecem baixas. A despesa e o déficit do RGPS continuam a crescer; portanto, são necessárias outras reformas paramétricas.

3. EFEITOS DO INVESTIMENTO PÚBLICO E CONSUMO DO GOVERNO NO CRESCIMENTO

O nível e a composição atuais da despesa do governo não contribuem para o crescimento econômico de longo prazo. A análise econométrica dos determinantes do crescimento do PIB per capita no período 1950-2000 demonstra o seguinte:

- O investimento público (e privado) aumenta o crescimento;
- Os subsídios do governo afetam positivamente a acumulação de capital privado (e, portanto, o crescimento), mas esse efeito arrefece com o tempo à medida que o endividamento aumenta.
- A carga tributária reduz a acumulação de capital (e, portanto, o crescimento).

- O consumo do governo, as transferências de seguridade e assistência social reduzem o crescimento (esta última no longo prazo porque maiores despesas significam impostos mais elevados).

Ao longo do tempo, a composição da despesa pública deslocou-se para maiores parcelas de consumo do governo, seguridade social e assistência social e afastou-se do investimento público. A tributação adicional necessária para financiar o setor público (associada à composição ineficiente da despesa) enfraqueceu o crescimento.

Simulações demonstram que o Brasil se beneficiaria de um maior investimento público respeitando a restrição fiscal (todavia, o aumento da tributação e/ou o aumento do endividamento para financiar tais investimentos limitariam os seus impactos no crescimento de longo prazo). Devido ao baixo nível de investimento público, uma realocação da despesa da seguridade social para a despesa com infra-estrutura, provavelmente teria efeitos significativos no crescimento. Por outro lado, o aumento do endividamento para financiar transferências de seguridade social, diminuiria o crescimento. Ademais, o aumento da dívida pública para financiar despesas com educação aumentaria o crescimento no curto prazo, mas o aumento da dívida retardaria o crescimento no longo prazo.

4. O ORÇAMENTO É INFLEXÍVEL

Um grande desafio é a redução da excessiva rigidez decorrente das despesas obrigatórias de caráter constitucional e da excessiva vinculação de receitas. Existem essencialmente três grandes fontes de rigidez orçamentária: (i) vinculações da receita tributária (as mais importantes são as despesas das obrigações constitucionais com proteção social, saúde e educação e as transferências para estados e municípios); (ii) as chamadas contribuições sociais, utilizadas para cobrir parte do déficit da seguridade social; e (iii) despesa não-discricionária que inclui obrigações constitucionais ou legais para pagamento de juros, remunerações e salários, direitos adquiridos (tais como seguridade social) e benefícios de assistência social.

Até o momento, os esforços governamentais nesse âmbito têm-se concentrado em uma medida destinada a desvincular a arrecadação federal, chamada DRU (Desvinculação de Receitas da União). Entretanto, devido aos aumentos paralelos de itens não-discricionários da despesa (notadamente benefícios da seguridade social), a DRU tem tido impactos inócuos sobre a rigidez orçamentária e no gasto total.

5. O ORÇAMENTO NÃO ESTÁ BEM ARTICULADO AO PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DA DESPESA PÚBLICA

Uma análise da gestão da despesa na área de transporte fez evidente a fragilidade institucional no planejamento, elaboração orçamentária, execução da despesa e monitoramento e avaliação. Em particular, há uma falta de congruência entre as alocações das despesas definidas em planos plurianuais, orçamentos anuais e montantes de investimento efetivamente executados. Desde 1996, o principal instrumento do governo para o planejamento da despesa tem sido seu Plano Plurianual (PPA), que não contém um arcabouço fiscal de médio prazo. A Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) define receita, despesa, e balanços fiscais em um período rolante de três anos, mas as metas da LDO não são bem vinculadas ao PPA, nem prevêm os impactos das decisões de política, tais como aumentos do salário mínimo. Além disso, o Congresso faz alterações quando a proposta orçamentária é finalizada na Lei Orçamentária Anual (LOA). Verifica-se também uma inversão de prioridades em decorrência de reduções no orçamento e restrições à liberação de fundos (“contingenciamento”) durante a execução.

Conseqüentemente, a qualidade da despesa (em termos dos seus efeitos) é baixa com relação ao seu montante. Os indicadores de saúde, por exemplo, estão muito abaixo da média dos países de renda média alta, embora a despesa com saúde per capita esteja acima da média. Ademais, a execução da despesa não é bem monitorada e avaliada pelos resultados.

QUATRO RECOMENDAÇÕES

1. REDUZIR O TAMANHO DO SETOR PÚBLICO (E CONTROLAR A EXPLOSÃO DO GASTO)

Para enfrentar o dilema fiscal, é preciso controlar os gastos não-discricionários e reverter a sua tendência de elevação. São necessárias alterações nas obrigações constitucionais para restringir o crescimento do setor público e reduzir o seu tamanho. Isso exigirá alterações constitucionais para quebrar a rigidez da seguridade social e acrescentar flexibilidade à despesa pública. As medidas devem concentrar-se no seguinte:

- redução da despesa com o sistema de seguridade social;
- redução de determinados subsídios (ex.: crédito por intermédio de entidades de financiamento público);
- aumento da receita por meio do emprego de taxas de prestação de serviços e a eliminação de despesas tributárias;

- revitalização do processo de privatização para acrescentar eficiência e limitar os déficits quase fiscais;
- levar em conta todos os impactos fiscais de aumentos do salário mínimo, inclusive impactos sobre a despesa com proteção social (preferencialmente propor possíveis reduções de despesa para compensar esses aumentos); e
- melhoria da qualidade da despesa por meio de melhor focalização dos programas assistenciais, saúde e educação.

Para tornar esses ajustes mais persuasivos, uma parcela dos recursos poupados com essas medidas deve ser direcionada para o aumento do investimento público.

2. DESVINCULAÇÃO MAIS AGRESSIVA DA RECEITA JUNTAMENTE COM REDUÇÃO DA DESPESA OBRIGATÓRIA

O Brasil deve procurar de forma mais agressiva desvincular a receita, mas não por meio da DRU. Como primeiro passo, todos os recursos vinculados devem ser estabelecidos em reais em termos constantes (ou seja, indexado à inflação) e não como parcela da receita. Os fundos não utilizados em um determinado ano devem ser destinados à redução da dívida interna ou poupados para financiar gastos adicionais com infra-estrutura. Para ter efeitos, a desvinculação deve acompanhar reduções da despesa obrigatória.

3. MELHORAR A GESTÃO DO SETOR PÚBLICO POR MEIO DO FORTALECIMENTO DOS PROCESSOS DE PLANEJAMENTO, ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO, EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DA AVALIAÇÃO

Reformas para melhorar o grau de coerência entre o planejamento, elaboração do orçamento, execução e avaliação devem ser implantadas em todos os níveis do setor público. Os esforços poderiam concentrar-se na melhoria do ciclo orçamentário e desenvolvimento de um arcabouço fiscal de médio prazo coerente e em linha com o orçamento.

A LDO é o veículo mais apropriado para o desenvolvimento desse arcabouço fiscal de médio prazo. Mesmo no caso de reformas constitucionais bem-sucedidas destinadas a proporcionar maior flexibilidade orçamentária, serão necessárias informações adicionais para identificar áreas onde o orçamento deve ser cortado, preservado, ou aumentado na falta de um arcabouço macroeconômico - fiscal de médio prazo. A institucionalização dos processos de avaliação dos gastos para a geração de informações de âmbito microeconômico sobre as opções de

poupança seria útil para o processo de planejamento e orçamento brasileiro.

Para fortalecer os órgãos executores, as medidas devem melhorar a gestão financeira, aumentar a flexibilidade relativa à gestão de recursos humanos e implantar um conjunto sólido de sistemas de monitoramento e avaliação. Finalmente, um arcabouço fiscal de médio prazo e um sistema de monitoramento e avaliação podem ser desenvolvidos de forma harmonizada para apoiar a elaboração do orçamento baseada em resultados para o conjunto do governo.

4. AUMENTAR O INVESTIMENTO DO SETOR PÚBLICO (E PRIVADO CORRESPONDENTE)

Parte da poupança fiscal deve ser direcionada para aumentar o investimento público e, ao mesmo tempo, manter a carga tributária geral e a dívida pública sob controle. Também serão necessários esforços sistemáticos para fortalecer as capacidades institucionais para o planejamento, elaboração do orçamento e execução dos investimentos públicos. A melhoria da capacidade dos ministérios de infra-estrutura para gerenciar esses recursos limitados com eficiência e eficácia pode envolver: (i) uma estratégia de investimento em infra-estrutura de médio prazo; (ii) um conjunto de indicadores de desempenho para monitorar com eficiência e eficácia a carteira de infra-estrutura como um todo, bem como por subsetores; e (iii) uma reforma organizacional, inclusive a adoção de uma política de recursos humanos para aprimorar a qualidade profissional do pessoal que trabalha nos setores de infra-estrutura e simplificar os processos de trabalho e estruturas organizacionais dos ministérios.

Dadas as restrições fiscais, o setor privado terá que desempenhar um papel mais ativo. São necessárias parcerias público-privadas; contratos sólidos e confiáveis (públicos e privados); e reformas do setor público que fortaleçam o ambiente regulatório. Ademais, o controle do tamanho do setor público e o esforço contínuo para reduzir a dívida criariam condições propícias para reduções contínuas das taxas de juros, aumentando os investimentos do setor privado.

Sobre los autores

Ethan Weisman é o Economista principal e líder do setor de Redução da Pobreza e Gestão Econômica para a Unidade de Gestão do Brasil do Banco Mundial. Fernando Blanco é Economista do escritório do Banco Mundial no Brasil.