

# Dois mitos das contas públicas

A evolução das contas públicas é um tema quase permanente do debate econômico no Brasil. Uma das razões para isso é que, ao longo de sucessivos governos, de forças políticas diversas, manteve-se a tendência de crescimento das despesas públicas acima do produto nacional e de ajustes fiscais baseados mais em aumento de receita do que na redução dos gastos. Em consequência, houve um aumento quase contínuo da carga tributária. Essa aparente indisciplina fiscal permanece como um ponto de fragilidade no marco de um desempenho macroeconômico que, em linhas gerais, é bastante positivo. Por isso, parece compreensível que as contas públicas estejam sempre na pauta de discussão.

O debate, porém, tornou-se um pouco repetitivo, talvez até, em parte, pela poderosa inércia política que condiciona a gestão do setor público no Brasil. Como não há reação às demandas de reformulação da política fiscal oriundas dos especialistas em contas públicas, estes passaram, algumas vezes, a assumir o papel de arautos de uma mensagem só, enunciando e reenunciando, de forma um pouco automática, sempre os mesmos diagnósticos e críticas. O efeito disso, por sua vez, foi o de anestesiar a sociedade para a importância da questão, já que a sensação geral é a de que nada muda — nem o comportamento do governo, tampouco as críticas.

De uns tempos para cá, contudo, têm surgido novas abordagens da questão fiscal que, de certa forma, avançam em relação aos diagnósticos tradicionais. São ideias que podem contribuir para,

provocativamente, recolocar para a sociedade a crucial questão das características do Estado que os brasileiros desejam ter. Esta Carta apresenta duas dessas abordagens que, na verdade, são críticas a dois grandes mitos do debate sobre as contas públicas no Brasil. O primeiro diz respeito à possibilidade de melhora do desempenho fiscal com um “choque de gestão” que ataque as ineficiências do Estado brasileiro, e venha a gerar uma substancial economia das despesas de custeio da máquina pública. O segundo mito é apontar, como único motivo do baixo investimento do governo federal, os recursos limitados liberados para esse fim, uma vez que o grosso da receita pública seria direcionado para os gastos correntes.

## Evolução

Para analisar a questão do custeio, é oportuno detalhar a evolução da despesa pública na última década. De 1999 a 2009, o gasto público federal real, deflacionado pelo IPCA do IBGE, cresceu a uma taxa média de 7,3% ao ano. Com isso, subiu de 14,1% para 18,3% do PIB no período. Não resta dúvida de que essa é uma trajetória de expansão significativa da despesa pública. Um exercício simples ilustra esse ponto. Se o gasto em 2009 correspondesse a 14,1% do PIB, ainda assim ele poderia ter se expandido a um ritmo real de R\$ 16 bilhões por ano.

Não basta, porém, mostrar que a despesa aumentou fortemente para deduzir que essa expansão foi extravagante e irresponsável. É

preciso, neste ponto, analisar as características do crescimento do gasto.

As contas fiscais divulgadas todos os meses pelo Tesouro Nacional não são, em princípio, muito elucidativas para esse fim. Basicamente, as despesas são classificadas como pessoal e encargos sociais, custeio e capital, transferências do Tesouro ao Banco Central e despesas do Banco Central. A conta de custeio e capital, por sua vez, é subdividida em quatro outras: despesas do FAT, subsídios e subvenções econômicas, benefícios assistenciais (Lei Orgânica de Assistência Social [LOAS] e Renda Mensal Vitalícia) e outras despesas de custeio e capital (OCC).

A rubrica OCC, em particular, é um “saco de gatos”, o que dificulta o trabalho de avaliar as diretrizes e as tendências básicas da despesa pública a partir da análise de sua evolução. Dentro dela encontram-se gastos sociais importantes, como os recursos do Bolsa-Família, as despesas do Ministério da Saúde com o Fundo Nacional de Saúde (FNS) e os gastos do Ministério da Educação com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que financia o programa nacional do livro didático, e o transporte e a alimentação escolar, entre outros itens ligados à educação. Dessa forma, despesas em importantes tarefas-fim do Estado, como o Sistema Único de Saúde (SUS) ou a merenda escolar, aparecem misturadas com passagens aéreas ou compras de material de consumo.

Esse e outros problemas de interpretação das contas públicas podem ser contornados com a introdução de um conceito de “custeio restrito”, que expurga dos gastos de custeio as seguintes contas: gastos com aposentadorias, reformas e pensões; gastos sociais (incluindo o Bolsa-família); despesas de benefício mensal ao deficiente e ao idoso; outros benefícios assistenciais; outros benefícios de natureza social (PIS/PASEP e seguro-desemprego); outros auxílios de custeio dos Ministérios da Educação e da Saúde, abrangendo o FNDE e o FNS; e distribuição de receitas.

## Divisão

Feito esse ajuste, é possível decompor o crescimento total de 4,3 pontos percentuais do PIB da despesa pública federal não financeira entre 1999 e 2009: 1,7 ponto percentual do PIB foi devido à rubrica do INSS; 1,3 de gastos sociais; 0,6 de investimento; 0,6 de custeio de saúde e educação; e 0,4 de pessoal. Essa soma, porém, dá 4,6 pontos percentuais. Chega-se aos 4,3 acrescentando a queda de 0,3 ponto percentual do custeio restrito, que saiu de 2,1% do PIB em 1999 para 1,8% em 2009.

O custeio restrito contém aquelas atividades que tipicamente estão na cabeça do cidadão comum quando este ouve o político inflamado pregar as virtudes do choque de gestão: despesas de escritório, de viagens (passagens e diárias), material de consumo e serviços de consultoria entre outras.

O volume dos gastos de custeio indica que, independentemente do tamanho ser adequado ou não (o que só um estudo muito mais detalhado poderia dizer), ele não é suficientemente inchado para que daí saia o grande ajuste fiscal brasileiro. Afinal, trata-se do único item da despesa pública a cair como percentual do PIB nos últimos dez anos na classificação proposta, e não parece provável que a máquina do governo possa funcionar adequadamente com despesas de custeio (incluindo trabalho terceirizado) inferiores a 1% do PIB.

Fica claro também, na análise da evolução da despesa desde 1999, que o grosso do crescimento deveu-se ao mandato político democraticamente conferido pela população aos governantes, ao longo de dois governos situados no eixo do centro à centro-esquerda, para que expandissem

*O volume dos gastos de custeio indica que, independentemente do tamanho ser adequado ou não, ele não é suficientemente inchado para que daí saia o grande ajuste fiscal brasileiro*

e fortalecessem o estado de bem-estar social brasileiro. Alguns dos itens que explicam esse crescimento são quase que unanimidades, como os gastos sociais, que mais do que duplicaram, saindo de 0,6% para 1,3% do PIB; ou o custeio de educação e saúde, que dobraram, de 0,7% para 1,4% do PIB.

Outros podem ser mais polêmicos, como o salto das despesas do INSS de 5,5% para 7,2% do PIB, mas sem dúvida nenhuma correspondem ao anseio popular por transferências e garantias de rendas bancadas pelo Estado. É importante destacar também a forte influência da política de valorização do salário mínimo sobre aquela elevação. Na decomposição do aumento dos gastos, a ampliação de 0,4 ponto percentual nas despesas de pessoal, de 4,4% para 4,8% do PIB, é a componente responsável por cerca de 10% da expansão total dos gastos.

É evidente, portanto, que o grande salto da despesa pública federal entre 1999 e 2009 não se deveu

Dessa forma, o tão defendido controle do crescimento da despesa pública implica rever, atenuar ou refrear as tendências engendradas por esse popularíssimo modelo — uma constatação pouco alentadora, mas que é um primeiro e vital passo da discussão sobre o Estado que os brasileiros querem.

## Investimento

Independentemente do que ocorreu com os demais itens da despesa pública, porém, o baixo nível de investimento federal parece ser uma falha consensualmente apontada pelos observadores das mais distintas correntes econômicas e inclinações políticas. Hoje, o investimento público total no Brasil é proporcionalmente menos da metade do que era na década de 1970, apesar do grande aumento da carga tributária de um período para o outro, de aproximadamente 25% para 35% do PIB.

Não é de espantar, portanto, que, à esquerda e à direita, clame-se pela ampliação do papel do Estado na formação bruta de capital fixo, especialmente nos projetos de infraestrutura. E o grande limitador, a julgar pela maior parte do que se tem escrito e comentado nos últimos anos, seria o avanço voraz dos gastos correntes sobre as receitas públicas.

De fato, se o governo federal partisse para uma grande ampliação dos seus investimentos, em algum momento ele bateria nos limites de recursos, e se veria obrigado a lidar com alternativas não muito agradáveis, como aumentar impostos ou cortar gastos correntes. Um interessante levantamento de Mansueto de Almeida, economista do IPEA, porém, aponta, claramente, que aquele dia ainda não chegou. Segundo aquela análise, em muitas obras em que os recursos para a realização dos investimentos já foram autorizados e empenhados, o que limita a execução são diversos entraves, desde os burocráticos e administrativos até questões ligadas

*Em muitas obras em que os recursos para a realização dos investimentos já foram autorizados e empenhados, o que limita a execução são diversos entraves, desde os burocráticos e administrativos até questões ligadas à licitação e controle do TCU*

a uma ganância desenfreada e descontrolada em benefício de pequenos grupos orbitando em torno do Poder Executivo. Ainda existem grandes e aparentemente injustificáveis distorções que merecem reavaliação, como o sistema de pensões absurdamente generoso. De maneira geral, no entanto, o aumento do Estado naquele período correspondeu à implantação de um projeto de sociedade com maiores e relativamente melhores serviços públicos essenciais, e com maciças transferências sociais e previdenciárias para grupos específicos, porém bastante amplos, como idosos, pobres, funcionários públicos e suas respectivas famílias.

à licitação e controle do Tribunal de Contas da União (TCU).

No Orçamento federal de 2008, a dotação autorizada para investimento foi de R\$ 54,97 bilhões, reduzido para R\$ 53,4 bilhões na etapa da liberação dos chamados “empenhos” pela Secretaria do Orçamento Federal. Mas o investimento efetivamente realizado, isto é, pago, em 2008, foi de apenas R\$ 28,3 bilhões, sendo que R\$ 18,3 bilhões correspondem aos “restos a pagar” (RAP) de exercícios anteriores. A execução do investimento, portanto, foi de menos de 60% da dotação orçamentária reservada para essa rubrica.

O trabalho de Almeida consistiu em tabular as respostas dos relatórios de avaliação anual do Plano Plurianual de investimentos, que são respondidos pelos gestores dos diversos projetos de investimento da União. A pergunta relevante é sobre as restrições que interferiram no desempenho das ações de maior impacto de cada programa de inversão. As opções são Orçamentárias, Financeiras, Judiciais, Administrativas, Tecnológicas, Gerenciais, Políticas, Institucionais, Tecnológicas, Licitações, Auditoria, Outras e “Não houve restrições”. Com a tabulação, foi possível avaliar — dentro do grupo dos programas para os quais houve recursos alocados no orçamento para execução — quais teriam sido as principais “travas” para o investimento público federal.

### Falhas

O exercício revelou, de forma até certo ponto surpreendente, que as falhas parecem ser mais internas, isto é, relacionadas ao funcionamento da máquina pública, com uma presença relativamente menor dos problemas ligados ao ambiente institucional — isto é, exigências ambientais, auditorias dos tribunais de contas e rigidez dos processos de concorrência. Assim, liderando o ranking, figuraram as restrições administrativas, orçamentárias, financeiras e gerenciais.

Uma análise mais detalhada, porém, sugere que, quando se tomam os maiores programas de investimento, com orçamento anual superior a R\$ 1 bilhão, o perfil das restrições muda. Em seis programas desse tipo, incluindo o “Brasil com Todo Gás” (inversões no setor de gás) e o “Desenvolvimento da Infraestrutura Aeroportuária”, as restrições administrativas permanecem no topo, mas a elas juntam-se as ligadas a auditorias e a licitações. As restrições ambientais são pouco citadas, mas isso pode ser explicado pelo fato de que os relatórios só começam a ser feitos a partir do momento em que o projeto se inicia, e as restrições ambientais tipicamente ocorrem antes da realização do investimento. Logo, se existentes, já teriam sido superadas.

Entre as conclusões do trabalho está a de que a questão orçamentária é um problema que aparentemente afeta mais os programas menores, mas não é um fator limitativo ao investimento dos grandes programas, cujos recursos foram

*Sem um grande esforço para melhorar a organização da máquina pública, é provável que o governo federal continue a investir ainda menos do que os recursos já diminutos que reserva para esse fim*

autorizados e empenhados na Lei Orçamentária Anual (LOA). Fica claro também que a trava ao investimento público não se limita aos fatores sempre apontados como “vilões” pelo governo, como as licenças ambientais, a fiscalização pelos tribunais de contas e as exigências da Lei 8.666, a das licitações. Na verdade, não é claro que mudanças restritas a esses pontos resolvam o problema da baixa execução dos investimentos orçados. Sem um grande esforço para melhorar a organização da máquina pública, é provável que o governo federal continue a investir ainda menos do que os recursos já diminutos que reserva para esse fim. ■