Revisão Social dos Gastos Públicos: sustentabilidade e eficiência nas Políticas Públicas

Estudo Livres 03/2024

O Brasil enfrenta desafios consideráveis em sua gestão fiscal. A revisão das metas de resultado primário para 2025 e 2026, com reduções significativas dos objetivos de superávit de 0,5% do PIB para zero em 2025 e de 1,0% do PIB para 0,25% em 2026, sinaliza um afrouxamento das políticas de ajuste fiscal, como reforça o Relatório do IFI de abril.[1]

A dívida bruta deve atingir 77,3% do PIB em 2024, segundo a projeção do Tesouro Nacional. Este patamar da dívida em relação ao PIB é consideravelmente alto para um país de renda média, marcado por uma estrutura tributária complexa, baixa poupança interna e uma economia pouco aberta.[2]

Tal nível de endividamento, e ainda a baixa expectativa de redução do descontrole das contas, ameaça a capacidade do Estado brasileiro de manter sua solvência, comprometendo a oferta de bens e serviços públicos essenciais.[3] Adicionalmente, dificulta o trabalho do Banco Central em manter a inflação sob controle, impedindo taxas de juros mais baixas.

Nesse contexto, torna-se crucial não apenas repensar a eficiência dos gastos públicos, mas também garantir que as políticas implementadas alcancem efetivamente a população, sem se perderem em labirintos burocráticos.

A priorização de uma gestão fiscal que assegure o direcionamento dos recursos para atender efetivamente às necessidades dos cidadãos é fundamental para que o país promova um desenvolvimento sustentável, o que exige credibilidade das metas e resultados fiscais.

Para isso, é essencial que o Brasil desenvolva mecanismos robustos e transparentes de acompanhamento e avaliação das políticas públicas. O objetivo deve ser a simplificação dos processos, a desburocratização das etapas de implementação e uma maior aproximação entre os gestores e a população beneficiária.

Com tais ajustes, espera-se que a execução das políticas públicas seja mais direta e efetiva, facilitando o acesso aos serviços essenciais e melhorando a qualidade de vida dos brasileiros.

Sobre isso, o Livres:

1. Reafirma a defesa da Responsabilidade Social e Fiscal, com a necessidade de aumento da eficiência e equidade dos gastos públicos;

2. Defende o respeito à estabilidade das regras fiscais como escudo contra o populismo;

3. Advoga pelo bom uso do dinheiro público, impedindo que se percam na burocracia, em políticas públicas ineficazes e privilégios construídos pela captura do orçamento por grupos de interesse bem conectados ao poder.

1. Brasil gasta muito e gasta mal

Desde a implementação do Plano Real na década de 1990, o Brasil passou por transformações significativas em sua política fiscal. Tendo sido crucial para controlar a hiperinflação e estabilizar a economia, o Plano Real demonstrou também a importância de uma gestão fiscal responsável e coordenada.

Nos momentos em que foi respeitada, a responsabilidade fiscal permitiu a redução das taxas de juros e a criação de um ambiente econômico mais previsível, atraindo investimentos e estabelecendo uma base sólida para o desenvolvimento.

No entanto, apesar dos avanços nos últimos 30 anos, o país ainda enfrenta desafios consideráveis na eficiência dos gastos públicos. Atualmente, a rigidez orçamentária no Brasil, com mais de 90% das despesas sendo obrigatórias, limita a eficiência na alocação de recursos. Nesse cenário de inexistência de um regime fiscal consistente, que transcenda o horizonte "até a próxima eleição", a população paga o preço dos juros altos, como argumenta o economista e Ex-Ministro da Fazenda Pedro Malan.[4]

Ainda hoje, apesar da redução nas últimas décadas, a desigualdade de renda continua sendo um problema dramático no Brasil, especialmente quando comparado a economias avançadas e de renda média. Fatores associados a esse fenômeno são a qualidade insatisfatória dos serviços públicos, a alta informalidade no mercado de trabalho e a falta de saneamento básico.

Os altos gastos estatais não foram capazes de alterar uma realidade social em que aproximadamente 15,8% da população não tem acesso a água potável, 44,2% não possui serviço de coleta de esgoto, e apenas cerca de 51,2% do esgoto gerado é tratado, de acordo com dados do SNIS.[6]

A captura do orçamento na economia brasileira tem exemplos notórios como subsídios e desonerações tributárias. Práticas políticas que prejudicam a coesão social, aumentam a desigualdade e pressionam por aumento de gastos em detrimento da saúde das contas públicas.

A incidência de carga tributária afeta de maneira desigual as famílias, com impostos sobre o consumo pesando mais sobre as classes de menor renda[5]. Embora o coeficiente de Gini tenha caído para 0,52, o Brasil ainda está distante das economias avançadas, que registram uma média de 0,32. Portanto, para promover uma sociedade menos desigual, é crucial corrigir as deficiências na concessão de benefícios tributários e nos gastos públicos.[6]

Há 30 anos, o Plano Real nos mostrou que uma gestão fiscal rigorosa é possível e benéfica para a economia. No entanto, os desafios atuais exigem reformas profundas e uma abordagem coordenada para melhorar a eficiência dos gastos públicos.

O Brasil precisa aprender com as lições do passado, seus erros e acertos, para avançar com as reformas modernizantes que dependem do esforço conjunto da classe política e da pressão da sociedade.

2. Panorama: é possível melhorar a qualidade do gasto público

Diante da necessidade de analisar e avaliar os gastos públicos ineficientes, por onde começar? Compreendendo a emergência do debate, o Livres inicia neste documento uma série de sugestões, que serão desdobradas em breve com outros estudos de aprofundamento.

Em nosso entendimento, é fundamental focar em programas que não têm alcançado os resultados esperados ou que, de alguma forma, ampliam as desigualdades ao direcionar recursos do conjunto da sociedade para grupos de interesse concentrado.

- **Judiciário precisa se aproximar dos padrões internacionais**

O Brasil é líder mundial de gastos públicos com tribunais de Justiça, destinando 1,6% do seu PIB ao poder judiciário, um valor quatro vezes maior que a média de 0,4% do PIB, agregada de 53 países selecionados em estudo do Tesouro Nacional.

Comparativamente, economias avançadas destinam, em média, 0,3% do PIB aos tribunais. Nas economias emergentes, a média é de 0,5%.

Dentre os países selecionados pelos técnicos do Tesouro Nacional, além do Brasil, apenas Costa Rica e El Salvador apresentam gastos superiores a 1% do PIB com o Judiciário. Esse comparativo com as práticas internacionais ilustra que há um espaço enorme para a otimização das atividades ligadas à justiça no Brasil.

- **Supersalários do setor público geram crise de legitimidade**

Ainda tratando do serviço público, segundo estudo desenvolvido pelo Centro de Liderança Pública (CLP), em 2022, o Brasil gastou R$ 3,9 bilhões com salários acima do teto constitucional de R$ 39,2 mil vigente na época.

O estudo aponta que cerca de 700 mil servidores públicos, entre ativos e inativos, receberam remunerações superiores ao limite imposto pela Constituição Cidadã. Esses salários são inflados por benefícios como auxílios, gratificações, verbas indenizatórias e jetons.

Tais pagamentos violam o princípio da isonomia e da moralidade administrativa. Além de contribuírem para aumentar a desigualdade no país, correm a legitimidade do Estado brasileiro diante da população mais vulnerável.[9]

- **Submarino Nuclear não produz retorno social**

Outro exemplo de política ineficiente é o programa de **submarinos nucleares da Marinha do Brasil.** Com custo estimado de R$40 bilhões até agora, o programa tem sido marcado por falta de transparência, atrasos, superfaturamentos e desvios de recursos.

Não há justificativa sólida para tal investimento. O Brasil não enfrenta ameaças externas que justifiquem a necessidade de investimento nesta capacidade dissuasória. Desse modo, os recursos poderiam ser direcionados para áreas prioritárias, como saúde, educação e segurança pública.[7]

- **Militares tem custo descolado da média internacional**

Ainda no escopo militar, as Forças Armadas do Brasil direcionaram **85% de seu orçamento para o pagamento de salários e benefícios em 2023.** Esse valor representa um elevado percentual de gastos com o pessoal militar, tanto ativo quanto inativo, e pensionistas.

Essa proporção de despesas é marcantemente superior quando comparada aos padrões da OTAN, onde somente 9 de seus países membros destinam mais de 50% de seus orçamentos a despesas de pessoal, e apenas 3 alocam menos de 20% para investimentos.

Em contraste, o Brasil investiu meros 5% do seu orçamento militar em investimentos e 10% em custeio operacional, divergindo significativamente dos parâmetros adotados não apenas pelos países ricos, mas também entre aqueles que investem muito no setor.[8]

Dentre as forças, o Exército, que possui o maior contingente, foi o principal responsável pelo alto volume de despesas com pessoal, totalizando R$ 47,3 bilhões. Iniciativas como o prolongamento do período de serviço, a diminuição no número de dependentes e o fim do alistamento militar obrigatório podem ser pautados para mitigar esses custos.

- **Subsídios Setoriais distorcem os mercados e favorecem amigos**

A renúncia fiscal concedida a diversos setores econômicos e sociais é outro ponto crítico. De acordo com levantamento realizado pelo Ministério do Planejamento, estima-se que o volume de renúncias fiscais atingiram R$ 519 bilhões, ou quase 6% do Produto Interno Bruto (PIB), em 2023.

Além de um alto custo fiscal, essas renúncias costumam ser fruto da captura de interesses, onde grupos específicos se beneficiam de maneira desproporcional, contribuindo para a ineficiência econômica e a desigualdade de renda. A falta de avaliação constante e de dados detalhados sobre os impactos dessas políticas tributárias dificulta a mensuração de seus benefícios reais e a eficácia na promoção de investimentos.

Nesse sentido, o economista Armínio Fraga argumenta que a revisão desses gastos públicos ineficientes tem potencial para economizar até cerca de 9% do PIB. Esses recursos poderiam então ser redirecionados para equilibrar as contas públicas e investir em áreas cruciais, como pesquisa, infraestrutura e políticas sociais.

- **Indústria de Semicondutores**

Outro exemplo de ineficiência e regressividade nos gastos públicos é a política de subsídios a setores específicos, como **a indústria de semicondutores.**

Em 2022, o governo federal alocou R$ 622,8 milhões em subsídios para esse setor. No entanto, esse investimento demonstra baixa competitividade internacional e impacto muito limitado na geração de empregos. Além disso, há uma distorção de preços relativos que prejudica a inovação, de modo que a manutenção dessa política não se justifica.

- **Indexação do Salário Mínimo compromete gastos obrigatórios**

Além dos subsídios, outra forma de melhorar a qualidade do gasto e reduzir a pressão nas contas públicas é a desindexação dos gastos sociais em relação ao salário mínimo.

Em tese, a política de valorização do salário mínimo visa compartilhar os ganhos de produtividade com os trabalhadores de menor renda. Contudo, historicamente, o salário mínimo no Brasil também é usado para calcular benefícios como pensões, aposentadorias e assistência social. Desse modo, qualquer aumento no salário mínimo eleva automaticamente o orçamento necessário para esses benefícios, criando uma rigidez no orçamento.

Devido à grande concentração de renda no Brasil, esses ganhos são distribuídos de forma desigual, beneficiando mais os que já têm mais recursos. Quem recebe benefícios sociais de vários salários mínimos tem ganhos muito maiores do que os mais pobres.

Então, se os benefícios estão vinculados ao crescimento do PIB, os gastos públicos podem acabar crescendo mais rápido do que o próprio PIB. Para uma gestão de políticas públicas mais consistente, o salário mínimo deveria ser vinculado a alguma medida de produtividade do trabalho ou índices de preços, permitindo negociações de aumentos salariais sem que isso implique em aumento automático para os demais benefícios.

Conclusão:

Para enfrentar os desafios do Brasil, é crucial realizar uma revisão detalhada dos gastos públicos, com um compromisso firme com a transparência, eficiência e eficácia. Essa revisão deve priorizar a realocação estratégica de recursos para áreas que trazem os maiores benefícios à população, como saúde, educação e segurança pública, garantindo que cada real investido chegue à população que de fato precisa, em vez de enriquecer grupos de interesse.

É fundamental estabelecer um diálogo aberto entre governo, academia e sociedade civil para avaliar quais investimentos públicos refletem as necessidades reais da população e quais são ineficazes. Essa colaboração deve fortalecer o alicerce institucional e científico da administração pública, assegurando que as políticas sejam sustentáveis a longo prazo.

Além disso, a utilização de tecnologias e ferramentas adequadas para monitoramento e avaliação contínua dos programas pode garantir uma gestão mais dinâmica e adaptável às necessidades emergentes da sociedade.

A partir desses esforços, será possível criar um ambiente mais inclusivo e propício ao desenvolvimento. Somente por meio do combate a privilégios e capturas indevidas do orçamento, e com a promoção de políticas públicas efetivas na geração de oportunidades, poderemos ser um país onde todos os brasileiros possam realizar seu potencial.

Com a colaboração de:

Deborah Bizarria
Coordenadora de Políticas Públicas do Livres

Referências

1. INSTITUTO FISCAL INDEPENDENTE. Relatório de Acompanhamento Fiscal: 18 de abril de 2024. Brasil, abril de 2024. Disponível em: Senado Federal.

2. Ministério da Economia. Tesouro Nacional. Boletim Resultado do Tesouro Nacional (RTN), 2024, nº 3. Disponível em: Tesouro Transparente. Acesso em: 06 de maio de 2024.

3. VALOR INVESTE. Boletim Focus: pessimismo no ar; projeções para inflação, Selic e dólar sobem. Valor Investe, 2024. Disponível em: endereço do site. Acesso em: 14 de junho de 2024.

4. Ministério da Economia. (2021, setembro 14). Painel do Prisma Fiscal. Acesso em 03/10/2023

5. FRAGA, ARMÍNIO. Estado, desigualdade e crescimento no Brasil. Novos estudos CEBRAP, v. 38, p. 613-634, 2020.

6. PRETTO, Luana; BIZARRIA, Deborah. O marco do saneamento e a universalização do acesso no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Millenium, 2022. Acesso em: 4 out. 2023.

7. MARINHA DO BRASIL. Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB). Disponível em: https://www.marinha.mil.br/prosub/. Acesso em: 09 mar. 2024.

8. Economia brasileira: tendências e análises. São Paulo: Folha de S.Paulo, 2024. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/economia/2024/01/economia-brasileira-tendencias-e-analises.shtml. Acesso em: 11 mar. 2024.

9. Centro de Liderança Pública. Impacto dos supersalários no Brasil. Julho de 2023

10. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Renúncias fiscais chegarão a R$ 456 bilhões no ano que vem. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/910855-RENUNCIAS-FISCAIS-CHEGARAO-A-R. Acesso em: 09 mar. 2024

11. OECD (2024), Income inequality (indicator). doi: 10.1787/459aa7f1-en. Acesso em 28 mai 2024