

Governança pública

MELHORANDO A EFETIVIDADE DO GASTO PÚBLICO

- ▶ A perspectiva fiscal do Brasil é desafiadora, inclusive a mais longo prazo, dado que o envelhecimento da população provocará pressões fiscais adicionais. As autoridades estão empenhadas em consolidar as finanças públicas.
- ▶ A situação atual também oferece uma oportunidade para tornar mais efetivos o gasto público em benefícios sociais, educação, saúde e apoio industrial. Os gastos devem concentrar-se mais sobre os instrumentos mais efetivos nestas áreas.
- ▶ Além disso, o Brasil poderia gastar melhor se a rigidez do processo orçamentário for reduzida e se as receitas vinculadas e despesas obrigatórias diminuíssem.

Qual é a questão?

O Brasil alcançou progressos significativos na construção de uma sólida reputação de política fiscal, com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000. Nos últimos anos, no entanto, a situação fiscal tornou-se mais difícil porque as despesas públicas e a dívida bruta aumentaram (ver imagem). Devido às suas altas taxas de juros, o Brasil hoje gasta significativamente mais com o serviço da dívida pública do que outros países da região. Essa perspectiva fiscal se tornará ainda mais desafiadora a mais longo prazo, dado que a população do Brasil vai envelhecer mais rapidamente do que a maioria dos outros países.

As autoridades brasileiras reconheceram esses desafios e estão demonstrando um forte compromisso com o ajuste das finanças públicas, por meio da melhoria dos resultados fiscais em curto prazo e com a implementação de medidas estruturais destinadas a aumentar a eficiência do gasto

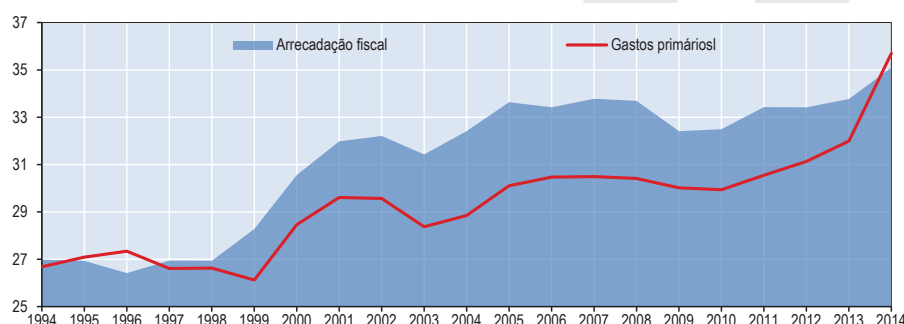
público, necessária para atingir os objetivos de política a médio prazo.

Por que isso é importante para o Brasil?

O êxito do ajuste fortalecerá a credibilidade da política fiscal, mesmo que seja difícil de implementar, no atual cenário de baixo crescimento. O resgate e a preservação da credibilidade reduzirão os custos dos empréstimos, atrairão mais investimentos nacionais e estrangeiros e ajudarão a alcançar padrões mais elevados de vida para os brasileiros. A situação atual oferece uma oportunidade única para realizar uma ampla revisão das despesas públicas no Brasil, enfocando o que as políticas buscam alcançar e de que modo estes objetivos podem ser alcançados com mais efetividade.

O superávit primário virou déficit

Receita tributária e despesas primárias, % do PIB



Observação: Dados se referem ao setor público consolidado.
 Fonte: Tesouro Nacional do Brasil

Além de políticas específicas, o processo orçamentário do Brasil precisa ser repensado. Esse processo é hoje caracterizado por um alto volume de receitas vinculadas para fins específicos e despesas obrigatórias em determinadas áreas de políticas. Estes fatores de rigidez dificultam a adaptação do gasto público a novas realidades e prioridades.

Os gastos sociais, que são um instrumento fundamental para a redução das desigualdades, hoje respondem a mais de 10% do PIB. Em parte, como resultado do progresso obtido ao longo dos anos, alguns dos instrumentos de política que tinham um forte impacto no passado já não alcançam os brasileiros mais pobres. Isso inclui as aposentadorias, pensões e outros benefícios, cujo piso é determinado pelo salário mínimo federal, que atualmente corresponde ao 56º percentil da distribuição da renda. Indo em frente, a efetividade dos benefícios sociais seria reforçada se os aumentos reais fossem redirecionados para outros programas, tais como o bem-sucedido programa de transferência condicional de renda Bolsa família, que atualmente custa apenas cerca de 1% do PIB. No período 2012 e 2013, o Brasil poderia ter alcançado 63% a mais na redução da desigualdade, se os aumentos reais dos benefícios de pensão tivessem sido usados na transferência condicional de renda para as famílias pobres.

O gasto com educação responde atualmente por quase 6% do PIB e tem sido fundamental para a notável melhoria em habilidades e oportunidades. Este gasto seria ainda mais eficaz se fosse mais dirigido para áreas prioritárias, tais como o ensino pré-escolar e fundamental. Além disso, alguns estados brasileiros demonstraram como a boa governança e políticas bem projetadas podem promover um rápido progresso educacional. O estado do Ceará, por exemplo, vinculou a distribuição das receitas fiscais entre os municípios aos resultados educacionais, criando assim uma saudável concorrência entre os municípios para melhorar as suas escolas. Os mecanismos de incentivo, que incluem também a remuneração baseada no desempenho para professores e diretores, muitas vezes funcionam muito melhor do que os mecanismos tradicionais de governança, permitindo uma educação de melhor qualidade sem aumentar o gasto. O governo deve avaliar e tirar proveito das lições dessas experiências.

As despesas com saúde pública, que correspondem a quase 5% do PIB, financiam um prodigioso sistema de saúde, que produziu melhorias consideráveis em termos de resultados de saúde. Mesmo assim, o potencial de ganhos de eficiência é substancial, em comparação com muitos outros países. A melhoria da coleta de indicadores de desempenho é fundamental para a identificação das áreas em que o potencial de ganhos de eficiência é maior e pode fortalecer a responsabilização dos governos locais. O fortalecimento do papel das redes regionais e a promoção da coordenação entre os provedores de serviços de saúde poderiam trazer economias de escala. Esta seria também uma maneira de evitar a duplicação de serviços de saúde e a atual ênfase em serviços hospitalares, que são mais caras do que o atendimento em unidades básicas de saúde.

O que devem fazer os formuladores de política?

- ▶ Implementar o ajuste fiscal de acordo com os objetivos de médio prazo, incluindo uma estabilização da dívida pública bruta.
- ▶ Revisar os programas de gastos em áreas como benefícios sociais, educação, saúde, apoio à indústria e despesa com salários e focalizar nos programas mais eficazes.
- ▶ Fortalecer a efetividade dos benefícios sociais por meio de um melhor direcionamento às famílias de baixa renda, dando mais peso ao Programa Bolsa Família.
- ▶ Rever o uso das receitas vinculadas e das despesas obrigatórias, com uma perspectiva de tornar o gasto público mais flexível e melhor direcionado de acordo com as prioridades políticas.

As políticas praticadas no âmbito da promoção do desenvolvimento industrial incluem o apoio a empresas individuais envolvidas com inovação ou exportações, empréstimos concedidos por bancos públicos e incentivos fiscais para determinados setores ou locais de produção (por exemplo, a Lei de Informática ou a Zona Franca de Manaus). Embora algumas políticas tenham tido um impacto, a aplicação de análises criteriosas de custo-benefício em todos estes programas identificaria qual delas produziram resultados. A análise da política também precisa levar em consideração as interações entre as políticas: por exemplo, o apoio à inovação pode não se tornar efetivo quando a concorrência é fraca, porque assim, as empresas tem pouco incentivo para inovar.



Leitura adicional

OECD (2015), *OECD Economic Surveys: Brazil*, OECD Publishing, forthcoming.

OECD (2015), *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*. <http://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>

OECD (2015), *Fiscal Sustainability of Health Systems: Bridging Health and Finance Perspectives*, OECD Publishing. <http://www.oecd.org/publications/fiscal-sustainability-of-health-systems-9789264233386-en.htm>