

Título do capítulo	CAPÍTULO 11 INEFICIÊNCIA DO GASTO PÚBLICO NO BRASIL Marcos Mendes
Autores (as)	
DOI	
Título do livro	ASPECTOS DO DESENVOLVIMENTO FISCAL
Organizador (es)	Rogério Boueri Maurício Saboya
Volume	
Série	
Cidade	
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2007
Edição	1ª
ISBN	
DOI	

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2007

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://repositorio.ipea.gov.br>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

INEFICIÊNCIA DO GASTO PÚBLICO NO BRASIL*

Marcos Mendes**

O objetivo deste artigo é mostrar que o padrão de geração de gasto público no Brasil está longe de ser considerado eficiente. São apontadas algumas causas para esse problema. Em primeiro lugar, a Constituição de 1988, que representou a opção por intervenção estatal na economia, assistencialismo e proteção de interesses específicos. Em segundo lugar, a dispersão e baixa coordenação do poder político no regime democrático instituído a partir de 1984, que enfraqueceu o controle fiscal. Em terceiro lugar, a fragilidade das instituições e organizações de controle, coordenação e planejamento dos programas públicos, bem como de *enforcement* da restrição orçamentária.

Considera-se, aqui, como eficiente o governo que consegue cumprir as principais funções que lhe cabem em uma economia capitalista em regime político democrático e, ao mesmo tempo, é capaz de minimizar os problemas e distorções advindos de sua ação.

A literatura¹ indica que a principal função do setor público é preencher as chamadas *falhas de mercado*, ou seja, oferecer bens e serviços que o mercado privado não consegue ofertar a contento, o que será chamado, ao longo do artigo, de *seis funções de um governo eficiente*:

- 1) garantia do direito de propriedade e demais direitos e liberdades individuais: sistemas judicial, policial e prisional;
- 2) estabilidade macroeconômica: controle da inflação, crescimento econômico, suavização dos ciclos econômicos, equilíbrio do balanço de pagamentos;
- 3) redução da desigualdade e da pobreza: acesso a condições mínimas de saneamento básico, saúde, educação, habitação, assistência social etc.

* Esse artigo baseia-se parcialmente no livro *Gasto público eficiente: 91 propostas para o Brasil* (Instituto Fernand Braudel/Topbooks), organizado pelo autor.

** Consultor legislativo do Senado Federal. Doutor em Economia pela Universidade de São Paulo (USP).

1. Ver Arvate e Biderman (2006).

- 4) oferta ou subsídio à produção de bens públicos e de bens geradores de externalidades positivas: inovação tecnológica, universalização da educação, proteção e recuperação ambiental, segurança nacional, estradas etc.
- 5) regulação de monopólios naturais e defesa da concorrência; e
- 6) solução de problemas de informação imperfeita: disponibilidade de informações sobre risco de crédito, financiamento educacional, regulação de planos de saúde e seguros.

Uma condição necessária para a eficiência de um governo é, portanto, cumprir essas seis funções de maneira satisfatória. É preciso observar, contudo, que ao assumir a função de corrigir as *falhas de mercado*, o setor público incorre em *falhas de governo*. Em primeiro lugar, o setor público tem menos incentivos que o privado para minimizar custos e buscar maior qualidade. Em segundo lugar, os políticos e burocratas que operam a máquina estatal podem utilizar o poder de que dispõem para extrair rendas em favor próprio ou de grupos sociais. Isso aumenta o custo e reduz a qualidade dos serviços públicos.

Em terceiro lugar, o processo político de decisão coletiva sobre as ações do Estado pode resultar em despesas públicas elevadas, exigindo alta tributação e endividamento públicos, provocando um *crowding-out* do investimento privado e comprometendo o equilíbrio de preços e o crescimento econômico. Em quarto lugar, as ações públicas dependem de leis que determinam a sua execução. Dado que a aprovação de leis é um processo lento, o setor público tende a ser menos ágil que o privado nas correções de rumos e ajustes de metas, bem como está sujeito a perpetuação de privilégios inscritos em lei.

Um Estado eficiente, que maximize os resultados na superação de falhas de mercado e minimize os impactos adversos de sua intervenção, é condição necessária para que um país se desenvolva, não só apresentando aumento em sua renda *per capita*, mas também oferecendo igualdade de oportunidade para que todos os cidadãos, mediante competição por mérito, disputem a alocação de recursos públicos e privados em projetos inovadores e de elevado retorno social. Em contraposição, um Estado pouco eficiente é aquele no qual prolifera a criação artificial de rendas (reservas de mercado, perpetuação de monopólios, alocações compulsórias de recursos públicos, uso dos meios do Estado em favor da burocracia), não há preocupação com a efetiva redução da desigualdade de renda e oportunidades, nem com a qualidade final do serviço público prestado.²

2. North, Wallis e Weingast (2006) oferecem uma análise detalhada sobre como as sociedades baseadas na igualdade de oportunidade e acesso conseguem consolidar o desenvolvimento econômico, enquanto aquelas baseadas em criação de renda via Estado tendem a ficar para trás.

O que se argumenta aqui é que no modelo de Estado brasileiro, criado a partir da redemocratização de 1984 e da Constituição de 1988, a qualidade dos serviços prestados é baixa e os custos gerados pelas *falhas de governo* são significativos. Há, portanto, a necessidade de se elevar a eficiência do gasto público como instrumento de desenvolvimento econômico e social.

1 REDEMOCRATIZAÇÃO E NOVA CONSTITUIÇÃO

Algumas circunstâncias do momento histórico em que se deu a redemocratização foram determinantes para o modelo de Estado que se criou na Carta de 1988. A sua promulgação ocorreu em 5 de outubro de 1988, um ano antes da queda do Muro de Berlim, episódio histórico que marcou o fim da utopia socialista e que foi sucedido, em quase todo o planeta, por uma era de desestatização, liberalização comercial e concentração da atividade estatal nas seis funções de um governo eficiente, descritas anteriormente, com ênfase em reformas pró-mercado, fortalecimento dos direitos de propriedade e no aumento do acesso à educação.

Fosse a nova Constituição escrita no início dos anos 1990, possivelmente o seu texto seria menos influenciado pelo ideal de um Estado grande, assistencialista e nacionalista. Tais princípios, em geral, abrem espaço para que segmentos organizados introduzam na legislação restrições à competição, reservas de verbas públicas e gastos obrigatórios geradores ou perpetuadores de privilégios. O resultado é um gasto elevado e de baixa eficiência.

Acrescente-se a isso o acidente histórico da morte de Tancredo Neves antes de sua posse como primeiro presidente civil. A democracia ainda nascente, que então se instalava, não dispunha de instituições sólidas e dependia da força e capacidade política do presidente para formar coalizões majoritárias e conseguir implementar um programa de governo.³

Ao longo de toda a campanha por eleições diretas, Tancredo conseguiu montar uma rede de apoio para governar o País. Porém, o seu vice-presidente, José Sarney, assumiu a presidência em março de 1985 sem gozar de igual prestígio. Sua fragilidade política impedia que o Poder Executivo influenciasse de maneira decisiva a redação da Constituição. Esta passou a ser desenhada a partir da colagem dos interesses dos diversos grupos de pressão representados no Parlamento, sem qualquer preocupação com o custo e forma de financiamento dos gastos públicos que a nova Carta tornava obrigatórios.

O objetivo de carimbar rendas em favor de cada grupo tornou-se mais importante que a organização de um Estado eficiente prestador de serviços.

3. Sobre o modelo político instituído a partir da redemocratização, ver Cintra (2004).

O Poder Executivo, que deveria fazer o contraponto, exigindo que a despesa decorrente das determinações constitucionais coubesse dentro da restrição orçamentária, não tinha força política para fazê-lo.⁴

Ou seja, o *contrato social* estabelecido na nova Constituição, que rege a ação do Estado, já nasceu ultrapassado e foi redigido em um momento de baixa coordenação e de dispersão do poder político. Uma vez estabelecido esse contrato inadequado, fica difícil alterá-lo, seja porque as instituições não são alteradas com facilidade, seja porque os vencedores da disputa por alocação de recursos formam coalizões de veto a reformas constitucionais.

Contudo, não se pode atribuir a organização do Estado brasileiro dos últimos anos apenas a acidentes históricos. Por trás da dispersão de poder político, e de uma Constituição preocupada em fixar privilégios, parece estar um importante traço da história brasileira: a grande desigualdade social, que gera dispersão de interesses. Como sugerem Rajan e Zingales (2006), a co-existência de uma pequena classe média instruída, com uma grande massa de pobres pouco instruídos, em uma economia fechada e muito regulada, constitui um cenário de bloqueio a mudanças e de busca de preservação e ampliação de rendas via Estado (*rent-oriented society*). A oposição a reformas liberalizantes de mercado não seria feita apenas por segmentos da indústria. Os mais pobres tampouco se interessariam por elas, por não terem capital humano suficiente para aproveitar as novas oportunidades surgidas em uma economia concorrencial, preferindo garantir rendas por meio de programas estatais de assistência. A classe média, mais instruída, seria a principal beneficiária de uma liberalização da economia, mas se oporia à expansão da educação (de interesse dos mais pobres), porque isso permitiria aos pobres concorrer com ela em igualdade de condições.

O resultado é o bloqueio a reformas visando a um Estado eficiente, que geraria um nível de renda mais elevado para todos. Simultaneamente, há pressão por medidas de alívio à pobreza via gasto público, que coexiste com a capacidade política dos segmentos de renda média e alta em preservar os programas públicos que os favorecem. Nesse modelo de *gasto público para todos*, a despesa assume uma trajetória de crescimento acelerado: o gasto corrente não-financeiro da União, por exemplo, passou de 18% para 22,4% do PIB entre 1995 e 2005. Isso equivale a um crescimento real de 4,5% ao ano do gasto *per capita*.⁵

4. É emblemático o fato de que o maior empenho de Sarney, no que diz respeito a influenciar as decisões da Assembléia Constituinte, foi para aprovar um dispositivo transitório da Constituição que lhe concedia um ano a mais de mandato.

5. Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e IBGE.

Cabe destacar cinco características do modelo de Estado, definido pela Constituição de 1988, que levam ao crescimento e à baixa eficiência do gasto público:

- 1) rigidez do gasto por meio da determinação de despesas obrigatórias no texto da Constituição e da legislação complementar;
- 2) viés eleitoral dos programas sociais sem preocupação com a avaliação de custo-benefício e sem quebra de privilégios;
- 3) modelo de descentralização fiscal que estimula a ineficiência;
- 4) distorção no princípio da autonomia dos três poderes; e
- 5) fragilidade das organizações e instituições de *enforcement* da restrição orçamentária e de controle, coordenação e planejamento da gestão pública.

Cada um desses pontos é analisado a seguir.

2 RIGIDEZ DO GASTO⁶

Os diversos segmentos interessados em absorver recursos federais buscaram, durante a Constituinte e na legislação complementar, assegurar fontes cativas de recursos em seu favor. A melhor forma de fazê-lo era fixar, na Constituição ou nas leis, um determinado valor ou parâmetros mínimos obrigatórios de gasto na área que se pretendia privilegiar.

Os grandes vencedores da disputa por recursos durante a Constituinte foram os estados e municípios. Saindo de um período ditatorial, em que a receita estava fortemente concentrada na União, a causa da descentralização de recursos se identificava e se confundia com a causa da redemocratização. Assim, foram fortemente elevados os percentuais dos tributos federais repassados aos governos subnacionais.⁷

Na Constituição também foram incluídos, com riqueza de detalhes, critérios benevolentes para a concessão de aposentadorias e pensões, assim como a plena indexação dos benefícios ao salário mínimo. Com isso, qualquer rearranjo do modelo previdenciário precisa enfrentar o elevado quórum e os dois turnos de votação exigidos para reformas constitucionais. Duas reformas da previdência, que entraram no Congresso grandes e saíram pequenas, ainda não foram capazes de reduzir o grande e crescente peso da previdência na despesa total.

6. Ver Velloso (2006).

7. Uma síntese desse processo está em Mendes (2005).

Igual tratamento foi dado aos benefícios trabalhistas como abono salarial e seguro-desemprego, explicitamente definidos na Constituição como direitos inegociáveis no âmbito privado e que impactam a despesa pública por serem financiados por contribuições compulsórias impostas a patrões e empregados (além de exigir uma pesada estrutura de justiça trabalhista, que consome mais de R\$ 6 bilhões por ano).

Em seguida, a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social⁸ e do Estatuto do Idoso⁹ introduziram e/ou ampliaram benefícios sociais a idosos e deficientes físicos. O setor de saúde também conseguiu o seu *quinhão permanente*, inscrevendo na Constituição a obrigatoriedade de elevação de gastos naquela área no mesmo ritmo de variação nominal do PIB.¹⁰

A incapacidade de se estabelecer uma política de pessoal baseada em critérios objetivos sobre quais seriam as carreiras fundamentais para a administração pública, a estrutura de remuneração adequada, os critérios de remanejamento e de dispensa de mão-de-obra etc. acabou resultando em uma política *ad hoc* de contratação e remuneração, executada a base de pressão política das carreiras, sindicatos e órgãos. Não é exagero dizer que a política de pessoal atende, primeiro, à necessidade das corporações e, apenas subsidiariamente, ao interesse público. Uma legislação baseada na estabilidade dos servidores e com baixo incentivo à produtividade completam o quadro de despesa de pessoal rígida e pouco produtiva.¹¹

Somando-se a esse rol outras despesas obrigatórias (investimentos e atividades iniciados em anos anteriores), tem-se que mais de 90% das despesas do orçamento federal já estão predefinidas.¹² É importante observar que essas despesas não são apenas rígidas. Parte significativa delas é, também, *superindexada*. Ou seja, são reajustadas, em sua maioria, em ritmo superior à inflação (no caso da saúde, pela variação do PIB; no caso dos benefícios previdenciários, sociais e trabalhistas pela variação do salário mínimo).

Assim, a tendência é de que, a cada ano, representem um percentual maior da despesa total. Para que se tenha uma idéia desse crescimento, em 1987, segundo Velloso (2006), a despesa obrigatória representava apenas 47% da despesa total.

8. Lei nº 8.742, de 1993.

9. Lei nº 10.741, de 2003.

10. Emenda Constitucional nº 29, de 2000.

11. Ver Guerzoni Filho (2006).

12. Ver Lima e Miranda (2006).

A rigidez da despesa tem diversos efeitos negativos sobre a eficiência do gasto público. Em primeiro lugar, os que têm verbas previamente garantidas não precisam se esforçar ou demonstrar eficiência na administração dos recursos como forma de pleitear maiores dotações. Em segundo lugar, as prioridades de um país não são imutáveis, de modo que a fixação, em lei, de quinhões rígidos e imutáveis de recursos para cada área impede que se ajuste a distribuição dos recursos conforme as mudanças de prioridades. Em terceiro lugar, porque as despesas obrigatórias fixadas em lei podem conter viés contrário à equidade ou às necessidades de desenvolvimento do País (um exemplo típico é o viés contra as crianças, comentado adiante). Em quarto lugar, porque o ritmo acelerado de crescimento dessa despesa exige a extração crescente de recursos do setor privado em favor do setor público, transferindo recursos para um setor menos eficiente e minando o crescimento econômico.

3 VIÉS ELEITORAL E DE CURTO PRAZO DOS PROGRAMAS SOCIAIS E PERPETUAÇÃO DE PRIVILÉGIOS

Com a redemocratização e a conseqüente introdução de eleições diretas para os cargos de presidente da República e governadores de estado, o grande contingente de eleitores de baixa renda tornou-se fundamental para a decisão de eleições. Os políticos poderiam agradar a esse eleitorado oferecendo programas eficientes de redução da pobreza e da desigualdade (por exemplo, educação). Porém, dada a dificuldade em se formar consensos em uma sociedade desigual, ao desinteresse das classes mais abastadas pela educação dos mais pobres (comentada anteriormente) e à alta taxa de desconto que os pobres têm em relação ao futuro (preocupados que estão com a sobrevivência imediata), levaram à escolha de um *second best* na busca do apoio dos eleitores mais pobres: a expansão dos programas assistencialistas (distribuição de bens e dinheiro) e de regulação de preços e rendas (salário mínimo, aposentadorias).

Essa opção tem custo elevado em termos de eficiência do gasto público. Em primeiro lugar, porque os mais pobres, uma vez que têm uma renda artificialmente garantida pelo Estado, independente da situação macroeconômica, deixam de se preocupar com (e exigir) a sustentabilidade fiscal dos programas públicos: pouco importa se os gastos que o beneficiam estão criando um desequilíbrio fiscal que reduzirá o crescimento potencial da economia, pois a sua renda já está (artificialmente) garantida *a priori*.

Em segundo lugar, os gastos sociais tendem a se concentrar nos programas que beneficiam mais diretamente as pessoas que votam. Os grandes prejudicados, nesse caso, são as crianças, que não têm direito a voto. Assim, a busca

do voto tende a ser feita por meio de programas que beneficiam adultos (aumento do valor das aposentadorias, alfabetização de adultos, pagamento de benefícios sociais aos idosos, reajustes reais do salário mínimo). O resultado é que não se investe o suficiente na formação do cidadão do futuro, criando-se condições para superação da pobreza por meio da educação e da proteção das crianças em relação a situações degradantes.

O impacto desse viés pró-idoso na superação da pobreza (uma das seis funções de um governo eficiente) é pequeno. Como mostram Barros e Carvalho (2006), apenas 5,9% das famílias pobres e 2,5% das famílias extremamente pobres têm idosos. Já os menores de 15 anos estão presentes em 79% das famílias pobres e 82% das famílias extremamente pobres. Da mesma forma, a insistência nos reajustes reais do salário mínimo como instrumento de política social parece um caminho inadequado. Os mesmos autores destacam que apenas 14,5% das famílias pobres têm pelo menos um membro recebendo remuneração próxima a um salário mínimo.

Essa pequena capacidade de redução da pobreza e da desigualdade contrasta com o alto custo fiscal dessas políticas. Os aumentos reais do salário mínimo entre 1999 e 2006, por exemplo, representaram uma despesa adicional de R\$ 62,6 bilhões em benefícios previdenciários, em comparação a uma situação em que os reajustes do salário mínimo fossem equivalentes à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).¹³

Mesmo as políticas sociais que conseguem chegar aos mais pobres, caso típico do Programa Bolsa Família, ainda não deram mostras de serem capazes de criar condições para redução consistente da pobreza. Uma vez que o maior interesse seja ganhar votos na próxima eleição, não há esforço por parte dos gestores para cobrar o cumprimento das condicionalidades de participação no Programa, em especial a frequência escolar das crianças; ou para aperfeiçoar as condicionalidades exigidas e seu monitoramento.

Por outro lado, enquanto se expandiam os programas sociais, não foram desmontados os mecanismos de privilégios às classes média e alta, construídos ao longo do governo militar e expandidos ou consolidados pela Constituição de 1988. O principal exemplo é a gratuidade dos cursos universitários em instituições públicas, frequentados majoritariamente por estudantes de renda alta. Essa despesa se faz em detrimento do ensino público fundamental e médio, frequentado por famílias de renda mais baixa. Os regimes de previdência

13. Valor em reais médios de 2006, acumulado no período 1999-2006. Fontes: Ministério da Previdência e Ipeadata. Calculado pelo autor.

do setor público e do setor privado, por sua vez, mantêm critérios de elegibilidade para aposentadorias e pensões que podem ser classificados entre os mais benevolentes do mundo.¹⁴

Outros casos típicos de privilégio podem ser citados, como o fato de que os salários pagos pelo setor público superam os do setor privado.¹⁵ Os fundos públicos utilizados para proteção do trabalhador (FGTS, FAT, PIS/Pasep), por sua vez, beneficiam apenas os empregados do setor formal, excluindo a massa de pobres com relações de emprego precárias. Ademais, os recursos tributários que compõem esses fundos servem de *funding* para instituições públicas como BNDES e Caixa Econômica Federal, sendo em boa parte consumidos pela baixa eficiência administrativa e capturados pelas corporações.¹⁶

Em suma, com a incorporação do eleitor pobre no processo decisório sobre o gasto público, já seria de se esperar uma expansão dos programas sociais. Isso, contudo, poderia ter sido financiado, em parte, pela redução de privilégios, tendo em vista que esse tipo de benefício não se encaixa em qualquer uma das seis funções de um governo eficiente. E os programas sociais, por sua vez, poderiam ser menos viesados e mais eficazes na redução da pobreza.

4 MODELO DE DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL¹⁷

O modelo de descentralização fiscal desenhado na Constituição de 1988 foi baseado em transferências: a União e os estados arrecadam os principais tributos e repassam aos municípios parcela significativa dessas receitas. Como visto anteriormente, os estados e municípios constituem um dos grupos vencedores na disputa por rendas que se travou na Constituinte. Enquanto na maioria das federações as transferências representam aproximadamente 30% da receita local, no Brasil essa participação supera os 60%, sendo que em 73% dos municípios tal participação supera os 85%.¹⁸

A literatura econômica já mostrou que o uso excessivo de transferências induz ao aumento e à deterioração na qualidade do gasto dos governos locais.¹⁹ De fato, como mostra Blanco (2005), no Brasil, a resposta do gasto público

14. Ver Caetano (2006).

15. Ver Bender e Fernandes (2006) e Moriconi *et al.* (2006).

16. Kohler (2006), por exemplo, mostra que as regras de remuneração da Caixa Econômica Federal para exercer a função de agente operador do FGTS são extremamente benéficas à Caixa, sendo tal remuneração parte relevante dos resultados da empresa. Tais receitas respondem por quase metade das despesas com folha de pagamento da instituição.

17. Ver Blanco e Gasparini (2006).

18. Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

19. Para uma síntese desta literatura, ver Blanco e Gasparini (2006).

municipal a um aumento das transferências é 65% maior do que aquela decorrente de um aumento equivalente na renda do eleitor mediano. No que diz respeito à qualidade do gasto, Blanco (2005) constatou que à medida que aumenta a importância das transferências na receita municipal também aumentam as despesas de *overhead* (gastos com a burocracia na administração central, planejamento e do Poder Legislativo) e caem as despesas nas áreas-fim de infra-estrutura e políticas sociais, o que possivelmente indica um quadro de aumento da captura de rendas à medida que aumenta a importância das transferências na receita local.

Distorção adicional ocorre no caso brasileiro, em que as transferências são viesadas em favor dos pequenos municípios (menos de dez mil habitantes), o que estimula a fragmentação de grandes municípios em entidades menores, multiplicando as máquinas administrativas e reduzindo as escalas de operação.

A súbita elevação de recursos disponíveis nas mãos de administrações municipais com baixa qualificação técnica, em comunidades dotadas de frágeis mecanismos de controle da ação pública, deixou espaço para muita ineficiência, corrupção e captura de recursos públicos. Gasparini e Melo (2004), por exemplo, avaliaram a gestão dos municípios dos estados de Pernambuco e do Rio Grande do Sul e mostraram que os municípios dos dois estados desperdiçaram, em 2000, 24% dos recursos utilizados em Pernambuco e de 28% no Rio Grande do Sul.

5 DISTORÇÃO NOS PRINCÍPIOS DE AUTONOMIA DE PODERES²⁰

Um traço marcante da Constituição de 1988 foi a recuperação da autonomia dos Poderes Legislativo e Judiciário, que haviam sido tutelados pelo Executivo durante o governo militar. Assim, a Constituição concedeu àqueles poderes autonomia administrativa e financeira²¹ que, basicamente, consiste na liberdade para determinar o próprio orçamento. A construção constitucional que, corretamente, foi criada para impedir eventuais manipulações e pressões por parte do Executivo, acabou gerando oportunidades para que as burocracias dos demais Poderes crescessem e se apropriassem de parcelas cada vez maiores do orçamento público.

A despesa real do Judiciário multiplicou-se por dez entre 1984 e 2004, passando de 0,11% para 0,84% do PIB. No mesmo período, a despesa do Legislativo saltou de 0,13% para 0,28% do PIB e a do Ministério Público

20. Ver Mendes (2005).

21. O Ministério Público (órgão do Poder Executivo) e o Tribunal de Contas da União (vinculado ao Legislativo) receberam igual autonomia para poder exercer plenamente suas ações de fiscalização.

de 0,03% para 0,09%.²² Os salários pagos nesses poderes superam em muito os do Poder Executivo: em 2006 a despesa média mensal com servidores no Executivo foi de R\$ 3,7 mil, contra mais de R\$ 10 mil no Legislativo, Judiciário e Ministério Público.²³

Esse tipo de privilégio se repete nas instâncias estaduais e municipais. Os dados agregados mais recentes disponíveis, referentes a 2003, permitem estimar um custo total do Judiciário, Legislativo, Tribunais de Contas e Ministério Público, nos três níveis de governo, da ordem de R\$ 41,3 bilhões.²⁴ Esse valor, corrigido pela inflação até 2006, superaria os R\$ 50 bilhões.

6 FRAGILIDADE DAS ORGANIZAÇÕES E INSTITUIÇÕES DE ENFORCMENT DA RESTRIÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DE CONTROLE, COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA

Desde o início da redemocratização houve significativos avanços na qualidade das organizações e instituições destinadas a promover o equilíbrio fiscal. Destacam-se a criação da Secretaria do Tesouro Nacional, o afastamento do Banco Central do financiamento das despesas fiscais, os programas de extinção/privatização de empresas públicas e bancos estaduais, o programa de ajuste fiscal de estados e municípios, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). No entanto, esse impulso perdeu força nos últimos anos, deixando de cumprir novas etapas e, até mesmo, sofrendo retrocessos. Trata-se, nesta seção, dos seguintes pontos: o enfraquecimento da LRF, as fragilidades do orçamento federal, a baixa eficácia dos tribunais de contas e o processo viesado de seleção de políticos.

A LRF está correndo risco de se tornar letra morta devido à conjugação de fatores como: não regulamentação plena dos seus dispositivos, intenso uso de casuísmos para contornar os limites de gastos impostos pela lei e não-aplicação das penalidades previstas aos infratores (perda de credibilidade).

A principal lacuna de regulamentação da lei consiste na não-instalação do Conselho de Gestão Fiscal (CGF). O CGF teria como função principal verificar os problemas práticos para o cumprimento da lei e expedir normas e orientações com vistas a saná-los. Isso permitiria que os limites de gasto e endividamento, dispostos na LRF, fossem detalhados e obedecidos de maneira uniforme por todos os entes federados. Como o CGF não foi instalado, cada ente interpreta os conceitos de despesa de pessoal, dívida líquida etc., da forma mais conveniente

22. Fontes: Tribunal de Contas da União e Banco Central. Calculado pelo autor.

23. Fonte: *Boletim Estatístico de Pessoal*. Ministério do Planejamento.

24. Fontes: Tribunal de Contas da União e Secretaria do Tesouro Nacional. Calculado pelo autor.

para que, pelo menos no papel, sejam cumpridas as exigências da LRF. Abundam casos de não-inclusão de inativos e pensionistas na despesa de pessoal, desconto de créditos sem liquidez no cálculo da dívida líquida, entre outras distorções.

O Congresso Nacional e o Poder Executivo (assim como os seus correspondentes estaduais e municipais) também já encontraram formas de burlar a determinação de que não se pode criar uma nova despesa de caráter continuado (aquela que perdurará por mais de dois anos) sem clara indicação da fonte de financiamento. São cada vez mais comuns os casos de impunidade de autoridades públicas que desrespeitam a LRF, mas não sofrem as sanções penais previstas, escudando-se na sua influência política e na lentidão da Justiça. A cada fim de mandato de prefeitos e governadores surgem os casos de despesas contratadas sem a correspondente disponibilidade de caixa e não há consequências para os infratores.

Assim como a LRF, o Orçamento Geral da União (OGU) apresenta falhas significativas, tanto no seu papel de impor uma restrição orçamentária forte quanto na racionalização das despesas. O Congresso Nacional, embora constitucionalmente proibido de elevar a estimativa de receitas feita pelo Poder Executivo, habitualmente lança mão de interpretação distorcida da Constituição para ampliar a previsão de recursos disponíveis. Isso resulta em expansão da despesa em nível incompatível com o equilíbrio fiscal. O Executivo acaba restaurando tal equilíbrio por meio do *contingenciamento* das despesas. Se, por um lado, tal mecanismo evita o mal maior da geração sucessiva de déficits, por outro abre portas para a corrupção e barganha política na decisão de quais despesas serão feitas e introduz um viés contrário ao investimento público (mais fácil de cortar do que as despesas correntes).

A tramitação do OGU no Congresso também sofre distorções: as regras de tramitação de emendas ao orçamento abrem espaço para pulverização dos recursos em pequenos projetos de interesse paroquial e/ou escusos (como no caso das chamadas máfias das ambulâncias e dos remédios). Também não há qualquer avaliação de custos que indique a adequação do montante previsto nas dotações aos objetivos que se pretende atingir com os projetos e programas.

No que se refere aos Tribunais de Contas (TC), deve-se dizer que essas organizações estão longe de cumprir o importante papel de promotor da qualidade e eficácia dos gastos públicos. Historicamente, essas entidades têm se concentrado na verificação da *legalidade* dos atos públicos, em vez de focar seus esforços na verificação da *qualidade* do serviço prestado. Assim, atividades como conferir balancetes e atestar a regularidade de contas têm precedência sobre as auditorias *in loco* dos programas públicos, para verificar eventuais falhas, desperdícios e necessidades de mudanças de rumo.

Outro motivo de ineficácia dos tribunais de contas é a sua organização pretensamente judicial, voltada para impor penalidades aos gestores que descumprem regras. Dado o direito constitucional de se recorrer ao judiciário, grande número de gestores *condenados* pelos TC são, posteriormente, absolvidos pela Justiça.

A organização na forma de colegiado de ministros ou conselheiros, com elevada rotatividade nos cargos de comando, impede que os TC tenham projetos de médio prazo para auditoria e controle dos órgãos públicos. Também não se pode deixar de mencionar que, no caso de muitos TC estaduais e municipais, houve captura dos órgãos por interesses políticos e burocráticos, abundando os privilégios, altos salários, excesso de servidores, nepotismo e cooptação da direção pelos gestores que deveriam ser fiscalizados pelos TC. Tendo em vista que os TC estão entre os principais fiscais de cumprimento da LRF, a sua ineficácia reforça o fenômeno, anteriormente descrito, de perda de credibilidade da LRF.

A legislação eleitoral pode ser um importante aliado da boa gestão pública à medida que afaste do exercício do mandato indivíduos com histórico de corrupção e improbidade administrativa. A Constituição prevê a inelegibilidade de indivíduos de vida progressa ímproba ou imoral.²⁵ Todavia, a regulamentação desse dispositivo impede, apenas, a candidatura de indivíduos condenados em última instância. Dada a lentidão da Justiça e a infinidade de recursos protelatórios que a legislação penal coloca à disposição dos acusados, é possível que um notório corrupto se reeleja por vários anos antes de sua condenação final.

Outros fatores se somam para que as eleições brasileiras se tornem um verdadeiro *mecanismo de seleção adversa*. Um sistema eleitoral de alto custo estimula o político em cumprimento de mandato a se corromper para acumular fundos para a reeleição. O foro privilegiado para julgamento de detentores e ex-detentores de mandato amplia a lentidão no julgamento dos processos, em direção à prescrição. Isso estimula, também, os indivíduos que fizeram fortuna de forma ilegal a garantir, mediante campanhas milionárias, um mandato para se colocar a salvo da Justiça comum.

7 CONCLUSÕES

Este artigo concentrou-se na análise dos fatores institucionais e políticos, bem como em traços históricos da sociedade brasileira, como a elevada desigualdade, que resultam em um gasto público de baixa eficiência. As origens do problema já revelam o grande desafio que é a sua superação. Existe ampla literatura sobre a persistência das instituições no tempo, ainda que elas sejam prejudiciais

25. Constituição Federal, art. 14, § 9º.

a toda a população e que a sua eventual remoção coloque toda a sociedade em um nível maior de bem-estar. Igualmente complexo é superar a incerteza dos agentes sobre a sua situação pós-reforma²⁶ ou quebrar coalizões majoritárias formadas por grupos que preferem o *status quo* a reformas parciais que lhes sejam prejudiciais.²⁷

Assim, tão importante quanto estudar o que fazer para tornar o gasto mais eficiente²⁸ seria estudar como viabilizar a implementação das reformas necessárias. É nessa direção que a literatura tem caminhado, como mostra recente resenha de Zettelmeyer (2006).

26. Wei (1997).

27. Rajan e Zingales (2006).

28. Desafio que procurou-se enfrentar no livro *Gasto público eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil*.