



Ponto de Vista

Fragilidade institucional e diagnósticos equivocados

Silvia Matos

Coordenadora do Boletim Macro FGV IBRE e do Observatório da Produtividade Regis Bonelli



O Brasil enfrenta dois grandes desafios estruturais que limitam seu potencial de crescimento sustentável: crises fiscais recorrentes e baixa produtividade. Com relação às nossas crises fiscais, a mais recente culminou na Grande Recessão de 2014-2016. Para evitar a desaceleração da economia, o governo intensificou o ativismo fiscal, pelo aumento dos gastos públicos e o uso excessivo e indiscriminado do crédito subsidiado, com elevadíssimo custo fiscal. Consequentemente, o superávit estrutural, que era positivo e elevado na década anterior, foi sendo reduzido paulatinamente e se transformou em déficit estrutural em 2013. E a dívida bruta, que estava em torno de 50% do PIB, se elevou continuamente e ultrapassou 70% em poucos anos.¹

No primeiro ano do segundo mandato da presidente Dilma, o ministro Joaquim Levy fez um for-

te ajuste fiscal, mas, sem apoio político, não foi possível dar continuidade a esse ajuste. De fato, desde 2013, temos déficit estrutural, que foi temporariamente revertido apenas em 2015 (gestão Joaquim Levy) e em 2021. E a dívida bruta já atingiu 80% do PIB. Se não houver um ajuste fiscal crível e sustentável no início do próximo governo, caminharemos para mais uma crise fiscal. Mesmo que seja possível evitar uma crise fiscal aguda, o custo da política fiscal insustentável já cobra o seu preço e o principal sintoma é a taxa real de juros de um ano estar em torno de 10%, com efeitos deletérios sobre a atividade econômica.

Diversos estudos de universidades muito bem-conceituadas, *think tanks*, instituições públicas, como Banco Central e Ipea, e de órgãos internacionais, como Banco Mundial e FMI, corroboram essa avaliação. Com relação à baixa produti-

vidade, há um extenso diagnóstico sobre esse tema, muito bem documentado no livro que foi publicado pelo FGV IBRE em 2017, *Anatomia da produtividade no Brasil*.

Podemos concluir, portanto, que o problema não é falta de diagnóstico. De fato, evoluímos muito nos últimos anos. Mas a principal pergunta permanece: por que, a despeito de tantos avanços no entendimento dos principais desafios econômicos do Brasil, isso não se transformou em prescrição de política públicas de forma mais perene?

Esses dois grandes problemas estruturais – crises fiscais recorrentes e baixa produtividade – decorrem, em grande medida, do nosso arcabouço institucional e da força irresistível dos diagnósticos superficiais, de narrativas sedutoras, mas sem fundamento teórico e empírico. São problemas que se reforçam e se perpetuam mutuamente.

Fragilidade institucional

O Estado brasileiro tem uma fragilidade institucional em termos de defesa do interesse de toda a sociedade, também conhecido na literatura como interesse difuso. O nosso Estado é muito suscetível aos diversos grupos de interesse, que capturam parcela significativa do orçamento público. É a famosa “democracia da meia-entrada”, termo que foi cunhado pelos economistas Marcos Lisboa e Zeina Latif em 2013, a concessão infin-

dável de privilégios e subsídios, com diversos grupos sociais e empresariais exigindo e obtendo proteção do Estado. Como há inúmeras exceções, ao longo do tempo os grupos que estavam pagando “tarifa cheia” conseguem o seu benefício também. Um labirinto sem fim.

Há diversos exemplos, como os gastos tributários,² as emendas parlamentares, os gastos com a previdência social excessivamente elevados dado o nosso perfil demográfico, os supersalários no funcionalismo público, entre outros.

Concomitantemente, as demandas por mais gasto público recorrente abundam e, nos últimos anos, foram criadas despesas sem seguir os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, sem definir a fonte de recursos necessários para se financiar esses gastos. Um exemplo gritante foi o que ocorreu na PEC da Transição (dezembro de 2022): foi aprovado que haveria um aumento do gasto com o Bolsa Família em torno de 1 p.p. do PIB, mas não foram exigidas fontes de receita para essa nova despesa obrigatória de caráter continuado.

Como há muita pressão política para mais gastos sociais, o resultado é mais rombo fiscal, pois nunca há espaço no orçamento, principalmente para as boas e necessárias políticas públicas. Além disso, como ocorreu na PEC da Transição, é muito comum que os gastos aprovados sejam muito superiores

Mesmo que seja possível evitar uma crise fiscal aguda, o custo da política fiscal insustentável já cobra o seu preço e o principal sintoma é a taxa real de juros de um ano estar em torno de 10%, com efeitos deletérios sobre a atividade econômica

aos valores que seriam necessários para atender às demandas sociais. Por exemplo, em novembro de 2022, o senador Tasso Jereissati apresentou uma PEC alternativa propondo um limite de gasto extra de R\$ 80 bilhões fora do teto, um valor bem abaixo dos R\$ 145 bilhões que foram aprovados.

No final das contas, ainda estamos muito distantes de um superávit fiscal. O que fazer?

Evidentemente que uma solução para o elevado déficit fiscal estrutural é aumentar a carga tributária (CT), ou seja, focando no lado das receitas. Porém, não seria uma solução recomendável. Em primeiro lugar, o Brasil já tem o maior nível

Uma solução para o elevado déficit fiscal estrutural é aumentar a carga tributária (CT). Porém, não seria uma solução recomendável. O Brasil já tem o maior nível de CT entre países de renda média. Em 2024 a CT atingiu o patamar mais elevado da série histórica, alcançando 34,2% do PIB

de CT entre países de renda média. Segundo cálculos do Observatório de Política Fiscal do FGV IBRE, em 2024 a CT bruta atingiu o patamar mais elevado da série histórica, alcançando 34,2% do PIB, “ultrapassando o valor de 33% de 2022, que havia sido o recorde até então, quando houve um forte choque positivo de *commodities* e inflacionário”. É impressionante que, mesmo atingindo o recorde histórico de CT, temos déficit fiscal estrutural.

Esse nível de CT é similar à média dos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE – 2023), e muito acima da média dos países da América Latina (exceto Brasil), que está ao redor de 20% do PIB. Sem dúvida, há muito espaço para melhorar a composição da nossa CT, o que implica tributar mais a renda e reduzir a tributação sobre consumo e produção. Mas o que os estudos mostram sobre aumentar a CT ainda mais?

Em 2019, os economistas Alberto Alesina, Carlo Favero e Francesco Giavazzi publicaram um livro documentando extensa pesquisa sobre os efeitos macroeconômicos da austeridade fiscal (*Austerity: When it works and when it doesn't*). Os principais resultados são de que os ajustes fiscais são contracionistas, mas que ajustes pelos gastos produzem efeitos menos contracionistas que ajustes pelas receitas.

Políticas públicas

Obviamente que o ajuste fiscal passa por uma reformulação geral do orçamento público. Isso não é nenhuma novidade. Há dez anos, durante a curta gestão do ministro Joaquim Levy, o governo federal solicitou ao Banco Mundial um estudo amplo dos gastos do governo, com o objetivo de “identificar alternativas para reduzir o déficit fiscal a um nível sustentável e, ao

mesmo tempo, consolidar os ganhos sociais alcançados nas décadas anteriores”. O estudo ficou pronto em 2017, durante o governo Temer. De forma resumida, ele mostra que alguns programas governamentais beneficiam os ricos mais do que os pobres, além de não atingir seus objetivos de forma eficaz. Ou seja, seria possível redesenhar os programas de forma a não prejudicar o acesso e a qualidade dos serviços públicos em favor dos mais pobres.³

Essas diretrizes estão alinhadas com os instrumentos de governança fiscal amplamente adotados pelos países da OCDE. As despesas obrigatórias, com execução orçamentária exigida por normas constitucionais ou legais, devem ser revisadas periodicamente por meio de processos sistemáticos de Revisão Periódica de Gastos (*Spending Review*), a partir de análise de todos os programas governamentais, com participação do Congresso Nacional e da sociedade.

Não obstante, a despeito dos aprimoramentos nesse tema, eles estão concentrados apenas no processo de avaliação das políticas públicas. Em 2019 foi criado o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), com o objetivo de avaliação e recomendações de políticas públicas federais financiadas por subsídios e por gastos diretos. Entre 2019 e 2025, foram realizadas em torno de 75 avaliações! Em 2023, foi criada a Secretaria

de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos (SMA), que “é o órgão central do Ministério do Planejamento e Orçamento responsável por acompanhar, otimizar e avaliar a eficiência dos gastos e programas do governo federal”.

Esse processo, entretanto, está incompleto, pois ainda é necessário sair da esfera das recomendações para o da execução, integrando o processo de avaliação com o do planejamento do ciclo orçamentário.

De forma resumida, o *Spending Review* “representa um processo institucionalizado e coordenado para revisar projetos e programas existentes, abrangendo gastos discricionários, obrigatórios, renúncias fiscais e transferências intergovernamentais. Dessa forma, as opções de economia são parte essencial do instrumento, que também pode ser entendido como uma metodologia transparente e sistemática para se revisar o cenário fiscal base – aquele que mostra o caminho das contas públicas sem mudanças na legislação e na gestão – a partir de reformas que sejam efetivas para necessariamente mudar os níveis de financiamento dos programas governamentais em vigor.

As economias fiscais promovidas pelas revisões de gasto são documentadas e divulgadas para a sociedade com ampla transparência. Podem ser resultado de ganhos de eficiência de um programa (por exemplo, aperfeiço-

amento do Bolsa Família) ou do próprio encerramento de uma política pública (fim do abono salarial, por exemplo)”.⁴

Consequentemente, esse processo abriria espaço orçamentário apenas para as boas políticas públicas e, ao mesmo tempo, asseguraria a sustentabilidade fiscal. Os estudos mostram que seria muito mais factível ter superávit primário se esse processo fosse adotado. Concomitantemente, ao reduzir a má alocação de recursos, esse processo também contribuiria para o aumento da produtividade.

Os princípios que deveriam nortear as políticas públicas são equidade e eficiência, obedecendo o equilíbrio fiscal. É importante lembrar que desequilíbrios fiscais cobram o seu preço, com efeitos deletérios sobre crescimento econômico e mercado de trabalho. A desaceleração do crescimento econômico intensifica a pressão por mais gastos públicos, o que agrava o quadro fiscal. É um círculo vicioso e muito negativo do ponto de vista social também. Ademais, em um ano eleitoral, tanto o Executivo como o Legislativo acabam competindo intensivamente entre si em relação às “bondades” a segmentos específicos da sociedade. É o quadro em que vivemos atualmente – estamos presos nessa armadilha, um labirinto de difícil saída.

É importante ressaltar que são questões mais de natureza política. Por que o Estado brasileiro, em to-

É importante lembrar que desequilíbrios fiscais cobram o seu preço, com efeitos deletérios sobre crescimento econômico e mercado de trabalho. A desaceleração do crescimento econômico intensifica a pressão por mais gastos públicos, o que agrava o quadro fiscal

das as suas esferas do governo, tem essa fragilidade institucional tão gritante? É uma pergunta que um economista não consegue responder.

Um dos motivos que deve contribuir para essa situação é a força dos diagnósticos equivocados, que, na grande maioria das vezes, vêm embalados em “boas intenções”. Isso fica evidente nos discursos e nas votações de políticos de todos os espectros ideológicos⁵, fortalecendo o famigerado “capita-

lismo de compadrio” e a rede de distribuição de meia-entrada para parte da sociedade que não é “proprietária do capital”.

No Brasil, há uma miríade de políticas públicas vigentes sem evidência empírica minimamente consistente. Fazendo uma analogia com o uso de medicamentos: é como se nos EUA ou a Anvisa no Brasil liberassem medicamentos sem passar por um rigoroso processo, e sem exigir que os laboratórios forneçam dados científicos provando que os benefícios do medicamento superam os riscos. É óbvio que a sociedade consegue entender facilmente os riscos do uso de um medicamento quando não há evidência empírica e, em geral, apoia esse rigor. Mesmo sendo muito mais difícil para a sociedade entender a necessidade de rigor no processo da escolha de uma política pública, ele é essencial para o desenvolvimento econômico de um país.

Há muitas propostas mágicas, que encantam os políticos e a população. Na grande maioria, são propostas apoiadas em análises de equilíbrio parcial, sem cálculo correto dos reais custos, sem uma investigação sobre as propostas alternativas e as evidências internacionais. Como há fragilidade institucional, as soluções mágicas entram rapidamente em vigor, sem prazo de vigência, nem orientações claras para o seu acompanhamento. E, no final das contas, uma parcela relevante do orçamen-

to público está comprometida com péssimas políticas públicas.

A experiência internacional mostra que, sem o patrocínio das lideranças políticas, o processo não avança. Além disso, é importante ter mecanismos de incentivo e sanções para o gestor público se engajar no sistema. Entretanto, para o país não ficar totalmente dependente de que “lideranças políticas iluministas” sejam eleitas, um caminho possível é o Brasil se tornar membro da OCDE.

Ulisses e a sereia

Sem dúvida, apesar de estarmos caminhando para uma nova crise fiscal, há saídas. O primeiro grande desafio é ter boas regras fiscais para que o orçamento público cumpra o seu papel em termos de eficiência e equidade. Elas são essenciais, pois o gestor público precisa de amarras institucionais para blindar o orçamento público de pressões de grupos de interesse. O mito do herói grego Ulisses descreve muito bem esse desafio: para não sucumbir ao canto das sereias, ele pediu para a tripulação tapar os ouvidos com cera e amarrá-lo ao mastro. No caso atual brasileiro, o próprio governo e o Congresso precisam ser “amarrados” para seguir as regras fiscais estabelecidas. Nesse sentido, como o principal obstáculo é a capacidade institucional em administrar as regras fiscais, um caminho possível seria a adesão à OCDE.

Evidentemente, uma crise econômica cria um senso de urgência e mobiliza os políticos e a sociedade para mudanças de rumo, como ocorreu com o governo Temer. Mas, infelizmente, após conseguirmos evitar o naufrágio no meio da tempestade, a calmaria reinstaura o *status quo* e paulatinamente caminhamos para nova tempestade. Será que a sociedade brasileira vai conseguir se libertar desse padrão?

Não existem atalhos para o desenvolvimento econômico de um país. Apenas com o crescimento da produtividade conseguiremos chegar lá. Entretanto, mesmo não sendo uma condição suficiente, a estabilidade macro é uma condição necessária para o crescimento e ela requer sustentabilidade fiscal. Só é possível avançar com boas políticas econômicas, que consigam alinhar os interesses individuais dos empresários, dos trabalhadores e dos políticos com os interesses coletivos. Não há alternativas. ■

¹Mendes, M. *Para não esquecer: políticas públicas que empobrecem o Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Autografia, 2022.

²São renúncias fiscais concedidas a grupos econômicos e sociais específicos e que representam um tratamento diferenciado em relação ao sistema tributário de referência.

³Um ajuste justo - análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Disponível em: <https://go.fgv.br/pnPWcMwXMBW>.

⁴Ribeiro, L. Spending Review: um acerto de contas com o futuro. 2020. Disponível em: <https://go.fgv.br/72Vx9pE2t23>.

⁵Mendes, M.; Lisboa, M. SExecutivo e o Congresso distribuíram presentes. A conta vai chegar. 2022. Disponível em: <https://go.fgv.br/88ef2lxnnpk>.