



Torre de Eletricidade – Apresentação fotográfica 11º Balanço do PAC

Carta de Infraestrutura

Inter. B Consultoria Internacional de Negócios

14 de dezembro de 2015

2015

Ano 2, nº 13

Infraestrutura e a Questão Fiscal



BR-493/RJ – Apresentação fotográfica 11º Balanço do PAC

Sumário

Apresentação.....	2
Editorial.....	3
Introdução.....	4
Financiamento do Governo Federal.....	4
<u>Quadro 1:</u> Orçamento do Governo Federal – Amostra de Funções.....	5
Os Investimentos da União.....	5
<u>Quadro 2:</u> Composição do OGF por tipo de gasto – Amostra de Funções.....	6
<u>Quadro 3:</u> Investimento da União (OGF + OI).....	6
Os Investimentos da União em Infraestrutura.....	6
<u>Quadro 4:</u> Investimentos da União em infraestrutura, 2014.....	7
<u>Quadro 5:</u> Investimentos da União em infraestrutura, 1S15.....	7
<u>Quadro 6:</u> Os investimentos da União em infraestrutura, 2014 e 1S15.....	8
<u>Quadro 7:</u> Comparação internacional de investimento em infraestrutura do Governo Federal.....	8
Conclusão.....	9

Apresentação

Esta **Carta** contabiliza os gastos dos investimentos em infraestrutura de responsabilidade da União, e discute suas limitações no contexto das regras que “engessam” o orçamento, e de um padrão de gastos que não mais refletem as possibilidades do Estado brasileiro. E essas restrições explicam porque os recursos efetivamente alocados para infraestrutura são tão escassos, não mais do que 1,47% do Orçamento Geral da União e 0,52% do PIB em 2014, levando em consideração a execução orçamentária, inclusive os restos a pagar. Vale sublinhar – como já vimos fazendo – que o país investe muito pouco em infraestrutura: 2,27% do PIB em 2014 e 1,80% projetados para 2015, quando sabemos que 3% do PIB são necessários apenas para compensar a depreciação do capital fixo per capita, e que um esforço de duas décadas investindo (bem) 5,5% a 6% do PIB é requerido para modernizar a infraestrutura do país.

Claramente, esse processo de modernização deve ser fruto de uma política de Estado. Igualmente importante, na medida em que os investimentos públicos e privados são de modo geral complementares numa visão contemporânea da economia da infraestrutura, não há como abdicar do investimento público, ainda que o investimento privado continue ser necessariamente dominante no futuro previsível. Deve-se, portanto assegurar os recursos para os investimentos públicos, com base numa reforma fiscal que vá à raiz da crise que o país enfrenta. Sem lidar de frente com a questão fiscal, o país não terá como retomar o crescimento.

Como enfatizamos em outras edições, este é um trabalho independente e pro-bono da **Inter.B**, e com o único intuito de informar a sociedade civil, o setor privado e o governo sobre o setor de infraestrutura no país, e os obstáculos que se interpõe ao aumento do volume – e da qualidade - dos investimentos.

O Orçamento Geral da União – talvez a expressão mais acabada das prioridades dos governos e da sociedade num sistema democrático - é extremamente rígido tanto na determinação ex-ante do destino das receitas, como na estrutura de despesas. Ademais, a dinâmica das despesas obrigatórias – e o desequilíbrio entre estas e as receitas da União - comprimem necessariamente os gastos discricionários, dos quais sobressaem os investimentos. Estes perfizeram apenas 7,88% dos gastos programados em 2014, dos quais 1,47% em infraestrutura. Os números de 2015 são significativamente piores.

Só será possível ampliar de forma sustentável os investimentos do governo se houver uma mudança ampla e estrutural na forma do Estado se financiar e alocar seus recursos: uma nova disciplina orçamentária e uma maior compreensão da sociedade quanto aos limites do possível no que diz respeito às obrigações do Estado brasileiro e suas prioridades se tornará indispensável, e parte de uma agenda de reformas para a retomada do crescimento em bases sustentáveis.

Algumas mudanças são essenciais para reestabelecer as prioridades do país, aumentar a eficiência dos gastos do Governo Federal e a eficácia dos serviços que presta:

- Reduzir progressivamente o grau de vinculação das receitas e a obrigatoriedade dos gastos públicos.
- Romper com o crescimento inercial das despesas, seja do orçamento da seguridade social, seja do orçamento fiscal, desindexado-as do salário mínimo e outros indicadores.
- Melhorar a qualidade dos gastos públicos, reexaminado a racionalidade e os efeitos de todos os programas relevantes do Estado. Sugere-se como ponto de partida o “orçamento base zero”, como muitas empresas fazem, principalmente no contexto de um forte ajuste de contas. E assegurar que a criação de qualquer despesa passe pelo filtro da racionalidade econômica e do interesse público
- Rever, de forma criteriosa, incentivos e desonerações fiscais, por meio de rigorosa análise custo-benefício.
- Reavaliar de forma sistemática as políticas de subsídios ao crédito, proteção a setores ou a grupos específicos.

Essas reformas levariam a mudanças de duas ordens, igualmente críticas:

- Possibilitariam uma retomada da trajetória de queda da dívida pública e redução em bases sustentáveis dos juros reais;
- Ampliariam os recursos disponíveis para o investimento, com prioridade para a recomposição da infraestrutura no país.

De modo mais geral há um duplo desafio: mudar não apenas a legislação e normas que impedem criar um maior espaço para os investimentos no orçamento Federal, provendo mais flexibilidade na execução orçamentária; mas inaugurar novas práticas de política pública que reflitam o imperativo do país contar com um Estado moderno e eficiente, e programas que passem pelo crivo da racionalidade e rigorosa análise custo-benefício.

É necessário também introduzir uma avaliação rigorosa do desempenho do funcionalismo do governo e questionar o conceito de estabilidade para dos funcionários do Estado tanto no âmbito da eficiência quanto da equidade. Há um inchaço na máquina estatal que vai muito além dos milhares dos cargos de DAS, mas perpassa todas as instancias da União e dos poderes constituídos: estados, municípios, Congresso e Judiciário.

Em síntese: uma revisão estrutural do orçamento deve abranger as despesas públicas incorridas pelos três Poderes. Não deve haver qualquer tabu nesse aspecto; todos os itens significativos estariam sujeitos ao crivo do interesse público.

Introdução

A fragilidade estrutural das contas públicas no Brasil e um comportamento menos que responsável pelo governo principalmente no período 2012-14 elevaram de forma acentuada os gastos da União e geraram uma situação de emergência fiscal. Em 2014 houve um déficit primário apurado de R\$ 32,5 bilhões (0,59% do PIB) e um déficit nominal de R\$ 343,9 bilhões (6,23% do PIB), incluindo gastos com juros de R\$ 311,4 bilhões. Sabe-se que em 2015 haverá mais um déficit primário, possivelmente da ordem de 1,5% do PIB, podendo chegar a mais de 2% do PIB, e será muito difícil evitar mais um resultado negativo em 2016.

A situação atual e a dinâmica previsível das contas públicas explicam em grande medida os elevados prêmios de risco embutidos nos títulos de dívida pública, e estabelecem um patamar de juros reais que dificulta o financiamento de longo prazo para a construção de ativos de infraestrutura – sejam públicos ou privados. Em 2014, 92% dos recursos mobilizados pela União por meio de tributos e dívida foram alocados para gastos correntes e serviço da dívida pública, e dos 8% direcionados para investimentos, apenas 1,47% o foram para despesas de capital em infraestrutura.

Os problemas fiscais no país podem ser assim resumidos:

- As receitas totais da União em 2014 foram equivalentes a 22,17% do PIB. A receita líquida do Governo Central, ou seja, após transferências a Estados e Municípios, totalizou 17,52% do PIB, dos quais 6,11% foram oriundas da previdência social e 6,01% das chamadas contribuições sociais, totalizando 12,2% destinados à seguridade social e educação (“gastos sociais”). Outros 6,1% do PIB foram pagos sob a forma de juros da dívida, restando um saldo negativo de 0,7% do PIB para a União lidar com o déficit da Previdência Social e com os demais gastos das funções não relacionadas à dimensão social do orçamento.

- Em 2014, 90% das receitas eram pré-alocadas por força de lei – inclusive dispositivos constitucionais. A vinculação de fontes de receita do Governo Federal a certas categorias de gastos obrigatórios dificulta – senão impede – uma execução que reflita as necessidades de Investimento, e sua priorização na execução do orçamento.

- De fato, os gastos obrigatórios estão em funções preponderantemente compostas por despesas correntes (incluindo transferências); inversamente, as funções com os maiores gastos discricionários são aquelas com participação dominante dos investimentos.

- A dinâmica do orçamento se caracteriza pela inércia no crescimento das despesas correntes – inclusive pelos mecanismos de indexação – e pela volatilidade dos gastos discricionários, particularmente os investimentos.

- O orçamento é composto de programas e subprogramas que carecem de uma análise custo-benefício. Não se sabe qual o efeito de uma multiplicidade de elementos orçamentários. Dado ser imprescindível realocar recursos e racionalizar gastos, não há como perpetuá-los sem uma forte justificativa.

- Finalmente, há incentivos fiscais consideráveis cuja avaliação do rationale não se conhece, mas que tem efeito material sobre a arrecadação do governo. Devem ser sistematicamente reavaliados.

O Financiamento do Governo Federal

O Orçamento Geral da União (**OGU**) é composto pelo Orçamento do Governo Federal (**OGF**) e Orçamento de Investimento (**OI**). O **OGF** por sua vez é a soma do Orçamento da Seguridade Social - saúde, assistência social e previdência – e do Orçamento Fiscal, composto de todas as outras funções do Governo Federal. Já o **OI** diz respeito às estatais “não dependentes” (do Tesouro) – ainda que por vezes na prática o sejam, a exemplo da Infraero.

O **Orçamento da Seguridade Social** é financiado a partir de contribuições sociais (incluindo a da Previdência). Por determinação da Constituição Federal de 1988, seus recursos não podem ser realocados, ou seja, possuem vínculo obrigatório.

O **Orçamento Fiscal** é financiado principalmente por impostos partilhados entre os governos central, estadual e municipal. O mínimo de 18% do total deve ser destinado à educação. Da quantia arrecadada para o PIS/PASEP, ao menos 60% deve ser destinada ao Fundo de Assistência do Trabalhador (FAT), gerido pela Caixa Econômica Federal. Os 40% restantes, devem ser aplicados em programas de desenvolvimento econômico, de responsabilidade do BNDES.

As empresas públicas *dependentes* (do Tesouro) possuem seus orçamentos vinculados ao **OGF**. São controladas pela União e recebem recursos diretamente do Tesouro Nacional. Assim, os gastos de empresas como a Valec e Codevasf, estão incluídos nos orçamentos dos ministérios relacionados.

No **OGF**, 90% das despesas em 2014 eram obrigatórias, predominantemente gastos correntes e transferências como benefícios previdenciários e assistenciais. Estes últimos, por sua vez, variam de acordo com ajuste no salário mínimo, crescendo, portanto, de forma inercial e geralmente acima do crescimento do PIB. As funções mais inflexíveis são: Previdência Social (100% obrigatório), Trabalho (99,5%), Encargos Especiais incluindo o pagamento da dívida (97%) e Assistência Social (91%). Inversamente, 10% dos gastos de 2014 foram discricionários, ou seja, facultativos.

O Quadro 1 mostra as funções do Orçamento do Governo Federal mais ilustrativas do ponto de vista do grau de rigidez, e sua decomposição entre gastos discricionários e obrigatórios.

Quadro 1: Orçamento do Governo Federal
Decomposição percentual dos gastos autorizados – Amostra de Funções Relevantes
2014, em R\$ milhões e %

Função	Total (R\$ milhões)	% Obrigatório	% Discricionário
Previdência Social	495.660	100	0
Trabalho	73.066	99	1
Encargos Especiais	757.743	97	3
Assistência Social	70.938	91	9
Saúde	100.314	81	19
Educação	102.439	61	39
Esporte	26.002	26	74
Urbanismo	7.958	25	75
Ciência e Tecnologia	9.606	20	80
Habitação	378	1	99
Saneamento	2.273	0	100
TOTAL	1.856.966	90	10

Fonte: SIGA Brasil e FGV DAPP

O Orçamento de Investimento (**OI**) compõe a dotação de gastos das empresas estatais “não dependentes”, que podem ser divididas entre empresas do setor produtivo (Grupo Petrobras, Grupo Eletrobrás e Infraero, por exemplo) e Instituições Financeiras (Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e Banco do Nordeste, por exemplo). Estas empresas possuem um orçamento separado, ainda que seus programas de investimento estejam sujeitos à aprovação do Governo Federal. Neste caso, a execução depende fundamentalmente da capacidade de cada empresa se financiar e levar a cabo seus planos de investimento. Em 2014, o **OI** foi de R\$ 111,2 B, dos quais 83,3% executados. A seção seguinte examina os investimentos da União com base nos recursos programados no **OGF** e no **OI**, e o efetivamente executados, inclusive os restos a pagar pagos.

Os Investimentos da União

Em 2014, houve uma disparidade relativamente grande entre os investimentos da União orçados e efetivados, e que vem se acentuando em 2015. Naquele ano, dos 9,99% programados do orçamento, 7,88% ou 2,77% do PIB foram de fato executados, já incluindo os restos a pagar. Uma explicação da disparidade entre o programado e o executado diz respeito ao fato de que as funções que possuem maior parcela de gastos obrigatórios são aquelas em que predominam despesas correntes (incluindo transferências). São exemplos as funções Previdência Social, Trabalho e Assistência Social (além dos encargos direcionados ao pagamento da dívida pública). Inversamente, os setores com gastos discricionários em proporção significativa, são geralmente aqueles em que se concentram os investimentos. De fato, este é o caso das funções Saneamento, Habitação, Gestão Ambiental, Urbanismo e Transportes, além de Desporto e Lazer e Defesa Nacional (Quadro 2).

Quadro 2: Composição do OGF por tipo de gasto
Uma Amostra de Funções
Em %, 2014

Função	Investimento (%)	Pessoal (%)	Despesas Correntes (%)	Outros (%)
Saneamento	99,6	0	0,4	0
Habitação	91	0	9	0
Urbanismo	85	6	9	0
Desporto e Lazer	74	1	25	0
Transporte	68	5	8	19
Relações Exteriores	1	43	54	2
Assistência Social	1	0,1	95,9	3
Trabalho	0,2	2	69	28,8
Previdência Social	0,03	20	77	3
Encargos Especiais	0,02	2	37	61

Fonte: FGV DAPP.

O Quadro 3 resume os investimentos da União em todas as funções, considerando o **OGF** e o **OI**. Conforme visto acima, em 2014 o valor originalmente orçado dos investimentos representavam 9,99% do orçamento total, dos quais 7,88% foi executado (com substancial ajuda dos chamados restos a pagar - **RP**), o que representou 2,77% do PIB. Já no primeiro semestre de 2015, os investimentos executados representaram 2,72% do orçamento total para o ano (5,44% em bases anualizadas), ou 2% do PIB semestral, uma queda substancial quando comparado ao ano de 2014, e que deve se acentuar – com toda a probabilidade – nesse segundo semestre.

Quadro 3: Investimento da União (OGF + OI, incluindo os RP)
2014 e 1S15, em R\$ Milhões e %.

	Orçamento Total	Investimento					
		Orçado	Executado	RP Pagos	Valor orçado/Total Orçado	Executado + RP Pagos/Total Orçado	Executado + RP como % do PIB
2014	1.937.526	193.495	114.592	38.140	9,99	7,88	2,77
1S15	2.086.615	224.691	41.178	15.680	10,77	2,72	2,00

Fontes: SIAFI, Ministério do Planejamento. Elaboração: Inter.B.

Os Investimentos da União em Infraestrutura

Em 2014, os investimentos em infraestrutura – ou seja, nos setores de transportes, energia elétrica, saneamento e telecomunicações - do **OGU**, contabilizado com base no efetivamente executado, somaram R\$ 28,6 bilhões (incluindo os **restos a pagar** pagos) - Quadro 4 que segue. Naquele ano os investimentos executados nesses setores representaram 1,47% do orçamento total da União ou 0,52% do PIB.

Assim, em 2014, de cada R\$ 100 de gastos programados nos orçamentos da União, apenas R\$ 7,88 foram efetivamente utilizados para investimentos, dos quais R\$ 1,47 alocados para infraestrutura.

Quadro 4: Investimentos da União em infraestrutura
Distribuição Setorial
Em R\$ milhões, 2014

Setor de Infra	Tipo de Orçamento	Proposto	Executado + RP Pago	Total Pago	Executado + RP/Total Orçado (%)	Executado + RP como % do PIB
Transporte	OGF	17.677,0	17.813	19725,1	1,02	0,36
	OI	3.334,2	1912,1			
Energia Elétrica	OGF	52,0	0,5	6.269,8	0,32	0,11
	OI	8.898,6	6269,3			
Saneamento	OGF	2.267,0	1.708	1.708	0,09	0,03
	OI	n/a	n/a			
Telecom.	OGF	53,0	41,0	856,4	0,04	0,02
	OI	987,7	815,4			
TOTAL		33.269,6	28.559,3		1,47	0,52

Fonte: Ministério do Planejamento, SIGA Brasil, SIAFI e FGV DAPP

O Quadro 5 mostra que no primeiro semestre de 2015, os investimentos executados em infraestrutura representam apenas 0,45% do orçamento total para o ano, e 0,33% do PIB semestral. Neste sentido, as indicações são de que o desempenho em 2015 será significativamente pior do que 2014. Basta notar a redução de 0,52% para 0,33% do PIB no que tange esses investimentos, ou seja, uma queda de 36,5% se o ritmo de execução se mantiver no 2º semestre de 2015, o que é improvável.

Quadro 5: Investimentos da União em infraestrutura
Distribuição Setorial
Em R\$ milhões, 1S15

Setor de Infra	Tipo de Orçamento	Proposto	Executado + RP Pago	Total Pago	Executado + RP/Total Orçado (%)	Executado + RP como % do PIB
Transporte	OGF	18.718,0	4.477,2	5.027,8	0,24	0,18
	OI	3.162,0	550,6			
Energia Elétrica	OGF	34,0	0,0	3661,0	0,18	0,13
	OI	14.486,0	3.661,0			
Saneamento	OGF	2.744,0	1663,7	663,7	0,03	0,02
	OI	25,0	n/a			
Telecom.	OGF	1.666,5	16,2	40,4	0,00	0,00
	OI	18.718,0	24,2			
TOTAL		40.835,5	28.559,3		0,45	0,33

Fonte: Ministério do Planejamento, SIGA Brasil, SIAFI e FGV DAPP

O Quadro 6 resume os investimentos em infraestrutura do União em 2014 e no primeiro semestre de 2015. Não apenas os investimentos são reduzidos; mas sua dinâmica aponta para uma contração que afetará nos próximos anos a capacidade de crescimento do país. Fica evidente a urgência de uma reforma no Estado brasileiro; caso contrário, o país estará fadado a uma economia cujo desempenho estará permanentemente abaixo do potencial.

Quadro 6: Os investimentos da União em infraestrutura
Em R\$ milhões e %, 2014 e 1S15.

	Orçamento Total	Investimento					
		Orçado	Executado	RP Pagos	Valor orçado/Total Orçado	Executado + RP Pagos/Total Orçado	Executado + RP como % do PIB
2014	1.937.526	33.294	14.596	13.964	1,72	1,47	0,52
1S15	2.086.615	40.836	4.580	4.813	1,96	0,45	0,33

Fontes: Siafi, Ministério do Planejamento. Elaboração: Inter.B

Finalmente, o Quadro 7 compara a relação dos investimentos em infraestrutura realizados pelos governos federais de vários países com os gastos programados nos seus orçamentos para os anos mais recentes disponíveis. Como pode ser verificado, o Brasil possui o pior desempenho, representando um “ponto fora da curva” quando comparado a qualquer dos países selecionados, sejam economias avançadas com sistemas federativos (a exemplo dos EUA), sejam economias emergentes – inclusive países vizinhos da América do Sul.

Quadro 7: Investimentos em infraestrutura de Governos Federais em relação ao Orçamento Federal
Em %, ano mais recente disponível.
Vários países.

País	Ano	Investimento em Infraestrutura (%)
Peru	2014	11,0
Paraguai	2013	11,0
Índia	2014/2015	8,32
Portugal	2014	7,23
Colômbia	2014	4,44
Malásia	2014	3,20
Reino Unido	2014	2,86
México	2014	2,65
Estados Unidos	2014	2,64
Brasil	2014	1,47

Fontes: www.usgovernmentspending.com; www.whitehouse.gov; www.gov.uk; www.treasury.gov.my/; www.dgo.pt/; www.abc.net.au; <http://budget.gov.au>; <http://india.gov.in>; <http://www.minhacienda.gov.co>; SIAFI; Siga Brasil, Secretaria do Tesouro; BID, Banco Mundial.
Nota: * Os investimentos em infraestrutura nos EUA são descentralizados. Todas as instâncias de governo gastaram 7,76% do orçamento agregado ou total. Relativamente ao Governo Federal, os estados (principalmente), condados e cidades dos EUA gastam substancialmente mais; em relação ao Orçamento Total de todos os entes da União, por ser um sistema altamente efetivamente federativo. Assim, o Governo Federal dispense 1,66% do orçamento total ou agregado de todos os entes (2,64% em relação ao Orçamento Federal, conforme o quadro acima), e os estados e municípios 6,1%. Elaboração: Inter.B.

Conclusão

A extrema rigidez do orçamento federal dificulta o investimento em setores críticos para o bem-estar da população, a exemplo de infraestrutura. Essa restrição se dá principalmente porque os gastos públicos discricionários, na maior parte investimentos, são aqueles sujeitos a cortes principalmente no contexto de um forte ajuste fiscal. Inversamente, as despesas com pessoal e parte significativa das despesas correntes, são obrigatórias, deixando pouquíssima margem para se estabelecer uma hierarquia de prioridades para os gastos públicos. Ademais, a dinâmica das despesas correntes com sua indexação ao salário mínimo e outros índices, aponta para um progressivo estreitamento da margem de investimento.

Só será possível ampliar de forma sustentável os investimentos do governo se houver uma mudança ampla e estrutural na forma do Estado se financiar e alocar seus recursos. Isso é particularmente o caso para os investimentos voltados para infraestrutura – projeta-se que o Governo Federal e as estatais nos próximos anos fiquem, no conjunto, limitados a investir menos do que 0,5% do PIB. Esta magnitude é claramente insuficiente dada as demandas de investimento cuja resposta necessita de protagonismo do setor público.

O ponto de partida de uma agenda de reformas é a definição clara do que vem a ser o interesse público, e como assegurar que as políticas e práticas do governo devem estar alinhadas com o interesse geral da população, seguindo preceitos básicos do benefício coletivo. No cerne está o orçamento, a peça central que reflete as prioridades da sociedade. O desafio dos próximos anos é levar adiante uma **agenda de reformas** que venha assegurar que o Estado tenha capacidade de responder às necessidades do país numa perspectiva de modernização da economia e da relação do Estado com a sociedade.

Contato

Inter.B Consultoria Internacional de
Negócios

Rua Barão do Flamengo, 22 - sala 1001
Rio de Janeiro, RJ, 22220-080

Tel: +55 21 2556-6945

Fax: +55 21 2556-2950

julia.noronha@interb.com.br