
Micropolíticas, macroconsequências: a necessária avaliação de impacto das políticas públicas.

Felipe Garcia*

Professor associado da UFPel, tem doutorado em Economia pela Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, além de ter atuado como Secretário Adjunto e Assessor Especial de Política Econômica no Ministério da Economia.

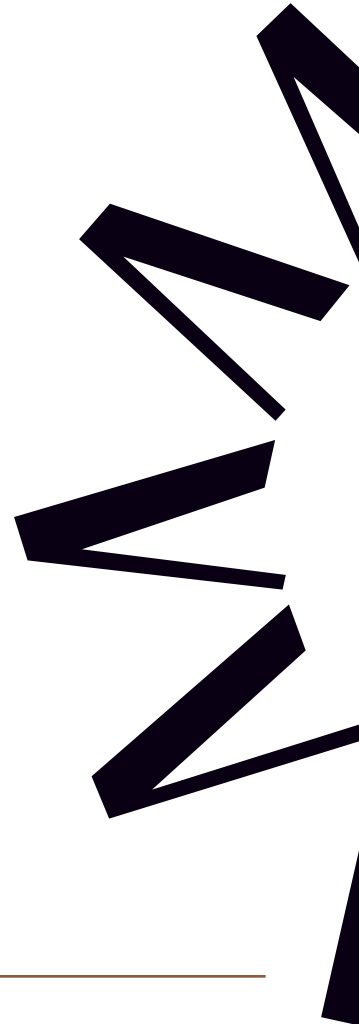
Guilherme Stein*

Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia (PPG) da Unisinos, além de Doutor e Mestre em Economia pela Escola de Economia de São Paulo da FGV.

Sebastião Ventura*

Advogado especializado em Direito do Estado pela UFRGS, conselheiro do Instituto Millenium e cofundador do Instituto Dynamic Mindset

*Os autores deste artigo declaram que o conteúdo reflete única e exclusivamente suas análises e opiniões pessoais e que foi produzido de forma independente de qualquer instituição a qual estejam vinculados.



I. Introdução

Uma das lições principais dos primeiros dois Millennium Papers¹ de 2022 é a de que a restrição orçamentária intertemporal do governo é uma realidade que se impõe ao *policymaker*. Aprendemos que esse imperativo impacta na dinâmica macroeconômica, tanto no curto, quanto no longo prazo, ao afetar a estabilidade macro e o crescimento da economia.

Nesse contexto, cabe ao *policymaker* reconhecer a realidade da escassez de recursos e buscar aplicá-los da melhor forma possível. Lembrar que cada real gasto em uma política pública é um real a menos que poderá ser gasto em outra; reconhecer os potenciais efeitos colaterais de cada política sobre o funcionamento dos mercados; buscar avaliar, com o que há de mais rigoroso cientificamente, a entrega de cada política em termos da geração dos benefícios previamente almejados quando da concepção.

O 5º relatório² anual de despesas com subsídios pelo tesouro nacional de 2021 revela que as cifras envolvidas com subsídios creditícios, financeiros e, especialmente, gasto tributário, giram na casa das centenas de bilhões de reais ao ano. Especificamente, R\$ 346,6 bilhões em 2020³. Tais instrumentos de política pública, por impactarem o resultado primário, via queda da receita, ou a regra do teto dos gastos, pelo aumento da despesa, reverberam sobre a dinâmica da solvência do governo federal com repercussões na capacidade do Estado em oferecer programas de proteção social.

Contudo, há, provavelmente, mais consequências

microeconômicas, com repercussões macroeconômicas, para além dos efeitos negativos sobre o lado fiscal e sobre a capacidade do Estado em prover serviços públicos de qualidade. O excesso de subsídios (creditícios, financeiros e gasto tributário) pode afetar a capacidade de crescimento econômico de longo prazo, tanto pela redução de produtividade das empresas brasileiras em operação, quanto pela piora da qualidade da composição das empresas - maior participação de empresas ineficientes em razão das políticas de subsídios.

Os subsídios modificam o sinal emitido pelo sistema de preços dos mercados, o principal instrumento a guiar a iniciativa privada no processo de alocação dos insumos do processo produtivo: capital e trabalho. Em outras palavras, tais políticas alteram as decisões de investimento privado e emprego da população na direção dos setores/empresas contemplados pelos subsídios na economia, em detrimento dos setores/empresas não contemplados.

Em razão disso, impera a necessidade de aferição contínua e sistematizada, de forma individualizada, política a política, se os subsídios geram benefícios para sociedade como um todo, escapando da regra que define as más políticas públicas: retornos exclusivamente privados para os contemplados, com custos diluídos entre os demais atores da sociedade.

Assim, propomos neste artigo o auxílio na divulgação, para debate público, das cifras envolvidas nas políticas de subsídios do governo federal, as prováveis consequências sobre a economia brasileira de políticas que mexam no sistema de preços, realçando a necessidade do fortalecimento do processo institucional de efetiva avaliação de políticas públicas e dos programas sociais com o maior rigor disponível.

Embora cada vez mais instrumentos jurídicos de controle da efetividade das políticas públicas estejam em desenvolvimento, como a EC 109/2021, que acresceu o parágrafo 16 ao artigo 37 da

1. FUNCHAL, Bruno; BITTENCOURT, Jeferson Luis (2022a). Sob a Espada do Endividamento. Millennium Papers.

FUNCHAL, Bruno; BITTENCOURT, Jeferson Luis (2022b). Ancora Fiscal e Desenvolvimento. Millennium Papers.

2. Relatório elaborado pela Secretaria de Avaliação de Avaliação e Planejamento.

3. Importante pontuar o significativo esforço de retração nos subsídios financeiros e creditícios desde 2016, como será visto mais a frente.

Constituição, determinando que os “órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados”, ainda há um longo caminho a ser percorrido para a efetiva institucionalização da prática no governo federal e nos entes federados. É seguro dizer que se trata de um processo extremamente recente no país.

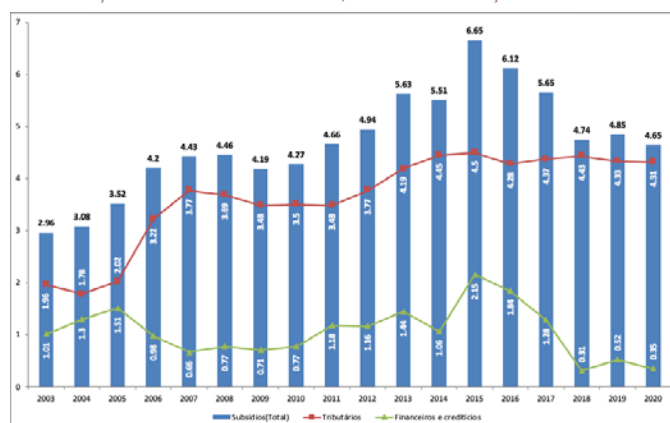
II. O tamanho do gasto público federal em subsídios

Como mencionado na introdução, em 2020, os subsídios do governo federal totalizaram a cifra de R\$346,6 bilhões. Desse montante, R\$9,2 bilhões foram de subsídios creditícios (programas de crédito com juros subsidiados), como o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) e os Fundos Constitucionais de Financiamento (FNE, FNO e FCO). Outros R\$16,7 bilhões foram gastos com subsídios financeiros (equalização de juros e preços), como o Minha Casa Minha Vida (MCMV) e a Subvenção Econômica ao Prêmio de Seguro Rural (PSR). E, por fim, o esmagador montante de R\$320,7 bilhões na forma de gasto tributário (renúncia de receitas), como o Simples Nacional, a Zona Franca de Manaus e a Desoneração da Folha de Pagamentos.

O Gráfico 1 mostra a evolução dos três tipos de subsídios parametrizados pela produção do país. Fica evidente que há um esforço, desde 2016, na redução dos subsídios creditícios e financeiros, após um pouco mais de uma década de crescente tendência de gastos com subsídios de todos os tipos. Em 2015, o total gasto com subsídios creditícios e financeiros esteve na ordem 2,15% do PIB por parte do governo federal, enquanto o montante de gastos tributários em 4,5%. Em 2020, os primeiros desses dois tipos de subsídios totalizaram 0,35% do PIB, enquanto o gasto tributário 4,31%. A título de comparação, em 2015, o Programa Bolsa Família, cuja cobertura da população era expressiva (aproximadamente 14 milhões de famílias), e com resultados positivos em termos de desenvolvimento

| Gráfico 1 | Evolução dos Subsídios da União (% do PIB)

Fonte: Orçamento de Subsídios da União 2021, Julho de 2021 – 5ª Edição.



humano dos beneficiários, reconhecidos pela pesquisa⁴ em economia social, custava pouco menos de 0,5% do PIB.

O montante de recursos envolvidos com as políticas de subsídios e, neste contexto, especialmente as de gastos tributários e os seus efeitos sobre a produtividade da economia, próximo ponto a ser discutido no artigo, mais que justificam a necessidade de um processo contínuo de avaliação de impacto sobre a geração de impactos positivos, ou alcance dos objetivos das políticas.

Importante mencionar que o Art. 4 da EC 109 prevê que o executivo elabore um plano de redução gradual do gasto tributário para os próximos oito anos, não podendo este, ao final do prazo, encontrar-se em patamar superior aos 2,00% do PIB.

III. A má-alocação de recursos

O papel do sistema de preços na alocação de recursos em uma economia de mercado é sintetizado em uma frase pelo economista Alex Tabarrok: “O preço é um sinal embrulhado em um incentivo”. Ele é um sinal na medida em que informa a escassez relativa dos recursos disponíveis na sociedade, e é um incentivo na medida em que ele estimula os consumidores e produtores a obedecerem ao sinal observado.

4. RIBEIRO, Felipe Garcia; SHIKIDA, Claudio; HILLBRECHT, Ronald Otto. Bolsa Família: Um survey sobre os efeitos do programa de transferência de renda condicionada do Brasil. Estudos Econômicos (São Paulo), v. 47, p. 805-862, 2017.

Por exemplo, se a quantidade relativa de gasolina diminui, mantendo tudo o mais constante, seu preço aumentará. O aumento no preço relativo da gasolina sinaliza sua maior escassez e incentiva os seus produtores a produzirem mais. Concomitantemente, os consumidores também recebem o sinal e são incentivados a reduzirem a utilização da gasolina. O produto deixará de ser usado onde ele tinha menor valor, seja porque esta finalidade era pouco importante, seja porque havia grande possibilidade de substituição da gasolina por outro produto. Além disso, capital e trabalho serão direcionados para a produção de gasolina. Esse direcionamento de fatores de produção também é guiado pelos preços relativos (juros do capital e salários).

Em um ambiente competitivo e sem distorções, as empresas contratam trabalhadores e capital até que a produtividade de uma unidade adicional de ambos os fatores seja igual a seus custos⁵, isto é, ao salário e juro, respectivamente. Nesse contexto, supondo que firmas e ofertantes de fatores de produção tomam os preços como dado, chega-se a uma condição de equilíbrio: as contribuições à produção de uma unidade adicional de um fator de produção devem ser iguais ou muito parecidas em todas as firmas daquela economia.

Para entender essa condição, suponha que existam duas empresas, X e Y, e que, na empresa X, a produtividade de mais uma unidade de trabalho fosse maior do que na empresa Y. Isso significaria que a empresa X teria um incentivo a contratar unidades da empresa Y para si. Isso seria verdade até que as produtividades “marginais” estejam iguais. Além disso, note também que, nessa situação, a economia está mais produtiva, afinal, uma unidade de trabalho saiu de onde ela era menos produtiva para onde ela era mais.

O problema das políticas de subsídios, gastos tributários e tratamentos diferenciados de impostos, é que elas alteram os preços relativos da economia.

Com efeito, elas introduzem ruídos no sinal e pervertem incentivos.

Para compreender isso, suponha que o governo passe uma legislação que subsidie o custo da mão-de-obra apenas para um determinado grupo de empresas. Nesse caso, a situação de equilíbrio na qual a produtividade de uma unidade adicional de trabalho é a mesma para todas as firmas não poderá mais vigorar. Afinal, a redução no preço deste fator para as firmas beneficiadas, incentivará o fator a migrar do setor não subsidiado para o setor subsidiado. Isso ocorrerá, até que não valha mais a pena contratar mais unidades, isto é, até que, em virtude da produtividade marginal decrescente, mais uma unidade adicional de trabalho agregue à produção da empresa um valor equivalente ao seu custo descontado o subsídio. Note que, neste caso, o trabalho estará distribuído de forma ineficiente, pois ele seria – na ausência dessa política – mais produtivo se fosse utilizado nas empresas que não receberam o subsídio. E nesse caso, as estatísticas de produtividade das empresas seriam diferentes daquelas observadas na ausência de políticas de subsídios: empresas com uma produtividade do trabalho alta conviveriam com empresas com produtividade do trabalho baixa.

IV. Evidências da má-alocação de recursos

Conforme observado na seção anterior, situações em que os preços relativos são distorcidos, resultam em empresas com grandes diferenciais de produtividade convivendo juntas no mesmo ambiente econômico. De fato, o termo conhecido como *misallocation* passou a ser utilizado para definir situações desse tipo. Segundo Pete Klenow, a má-alocação de recursos existe quando o “planejador” central poderia, através de alterações de subsídios e impostos, realocar fatores de produção entre setores e, com isso, aumentar o bem-estar da economia. Evidentemente, incluíse nessa definição a retirada ou eliminação de barreiras, tributação e subsídios que impedem essa melhor alocação de recursos. A literatura sobre esse tema cresceu consideravelmente na última década

5. Considerando que o trabalho e capital apresentam produtividades marginais decrescentes. Isto é, cada unidade adicional de um fator de produção gera uma produção menor que a anterior.

e se iniciou com mensurações sobre China e Índia⁵. Os autores utilizam dados de empresas desses países para estimar a má-alocação de recursos na indústria e mensuram o ganho potencial em termos de eficiência econômica caso os fatores de produção fossem alocados de forma diferente.

Evidências sugestivas de má-alocação de recursos no Brasil podem ser encontradas a partir de dados coletados pelo Banco Mundial. Essa instituição realiza a pesquisa intitulada Enterprise Surveys, que coleta informações sobre diversas empresas ao redor do mundo, dentre as quais características que permitem mensurar a produtividade dos fatores que são utilizados por elas.

Em particular, essa pesquisa foi feita para o Brasil no ano de 2009. Para cada empresa, em cada país, observa-se o total de receitas com vendas mensurado em dólares de 2009 e o total de trabalhadores em tempo integral. A partir dessas informações é possível calcular uma medida simples de produtividade do trabalho, dada pela razão entre a receita total da empresa e o número de trabalhadores.

Conforme mencionado anteriormente, em uma economia de mercado onde os preços operam sem distorções, espera-se que a produtividade dos fatores de produção – em particular do trabalho – em cada empresa sejam, se não iguais, muito próximos. Isto porque, em um mercado competitivo sem distorções, não faz sentido do ponto de vista de eficiência econômica que unidades de capital e trabalho sejam alocadas em empresas onde tais fatores tenham produtividade menor em detrimento de se alocar nas firmas em que eles tenham produtividade maior. Em uma economia com grandes distorções é de se esperar que a dispersão de produtividade do trabalho ou capital seja elevada. Tal fenômeno é indicativo de uma menor eficiência econômica, ou seja, uma situação em que apenas o mero rearranjo dos fatores de produção já existentes aumentaria a capacidade

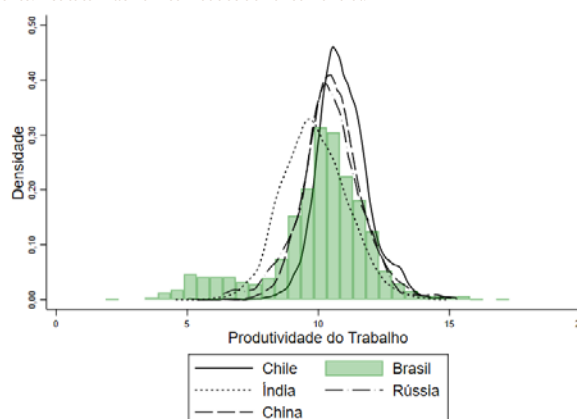
produtiva da economia.

O Gráfico 2 mostra a distribuição da produtividade do trabalho para algumas economias emergentes selecionadas, dentre as quais o Brasil, o qual tem sua distribuição representada pelas barras verdes. O eixo horizontal representa o logaritmo natural da produtividade do trabalho (receita per capita da empresa medida em dólares de 2009). Quanto maiores forem as barras em uma determinada faixa de produtividade, maior é a concentração de empresas naquela região. A mesma lógica vale para a distribuição dos demais países, representados em linhas com diferentes padrões.

Analisando o gráfico, constata-se que esses países apresentam padrões diferentes no que diz respeito a dispersão das produtividades de suas empresas. No entanto, a produtividade das empresas tende a se concentrar ao redor de um valor específico, com dispersões maiores e menores. No entanto, o Brasil é o único país dentre os 5 que apresenta uma distribuição diferente, com um *cluster* de empresas com produtividade distante de sua moda (valor mais frequente). Tal comportamento destoante é sinal de que a economia brasileira apresenta um quadro patológico de ineficiência na utilização dos recursos (nesse caso, o fator trabalho). Dentre os diversos problemas potenciais, uma das possíveis

| Gráfico 2 | Distribuição da Produtividade do Trabalho das empresas para países selecionados (todos os setores)

Fonte: Instituto Millenium com dados do Banco Mundial.



Produtividade do Trabalho é medida em receita anual do último ano fiscal (medida em US\$ de 2009) dividida pelo número de trabalhadores em tempo integral no último ano fiscal. Anos dos dados utilizados: Brasil, 2009; Chile, 2010; China, 2012; Índia 2014; Rússia, 2009.

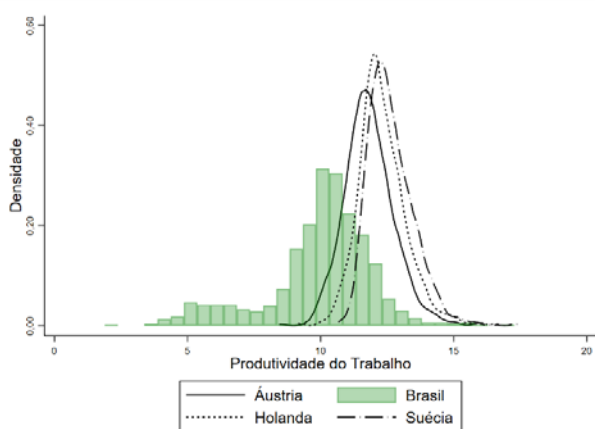
6. Hsieh, C. T., & Klenow, P. J. (2009). Misallocation and manufacturing TFP in China and India. *The Quarterly journal of economics*, 124(4), 1403-1448.

e prováveis causas dessa condição são os diversos gastos tributários e subsídios alocados de forma desordenada e sem avaliação econômica adequada. Tais programas acabam funcionando como “rádio interferências” que impedem que o mensageiro (sistema de preço) consiga enviar suas informações ao rádio do destinatário (consumidores e empresas). A consequência é a má alocação de recursos.

A lógica por trás do gráfico anterior pode ficar mais evidente se compararmos o Brasil com economias desenvolvidas, onde o grau de patologia no sistema de preços pode ser menor. O Gráfico 3 mostra a

| Gráfico 3 | Distribuição da Produtividade do Trabalho das empresas para países selecionados (todos os setores)

Fonte: Instituto Millenium com dados do Banco Mundial.



Produtividade do Trabalho é medida em receita anual do último ano fiscal (medida em US\$ de 2009) dividida pelo número de trabalhadores em tempo integral no último ano fiscal. Anos dos dados utilizados: Brasil, 2009; Áustria, 2021; Holanda, 2020; e Suécia, 2020.

mesma informação que o gráfico anterior, mas dessa vez para alguns países desenvolvidos selecionados e o Brasil. Note que além da produtividade média ser maior para as economias desenvolvidas, a dispersão da distribuição tende a ser bem menor, ou seja, as produtividades do fator trabalho das empresas dos países desenvolvidos tendem a se situar mais próximas da moda de suas distribuições.

Estudo do FMI para o Brasil⁷ mensura o efeito dessa má-alocação de recursos sobre a eficiência da economia. Segundo os autores, em um nível

máximo de eficiência, o Brasil poderia aumentar a produtividade total de fatores da economia em 60%. O impacto no PIB, segundo os autores, seria de aproximadamente 2% ao ano, assumindo uma transição de 20 anos entre um estado da economia para o outro.

É lógico que todo este diferencial de produtividade do trabalho, observado nas Gráfico 2 e 3, não é exclusivamente motivado pelas políticas de subsídios. Outros elementos como proteção à indústria nacional, concentração de mercado, externalidades, elevado prêmio do setor público (que distorce a alocação de capital humano de alto nível no país⁸) etc., também desempenham papel importante em explicar a maior dispersão relativa da produtividade no Brasil.

V. A institucionalização da avaliação de impacto

Como já pontuado, há avanços no processo de avaliação de impacto de políticas públicas e a revisão dos subsídios. O próprio EC 109 estabelece um prazo de oito anos para que o montante de gastos tributários do país não exceda 2,0% do PIB. Ainda, o Decreto 9.834/2019 instituiu e atribuiu ao Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), coordenado pelo Secretário-Executivo do Ministério da Economia, as missões de avaliar políticas públicas, financiadas pela União, e monitorar o redesenho decorrentes do processo de avaliação.

O 5º relatório de subsídio da União informa que desde 2019 está bastante ativo o processo de avaliação dos subsídios pelo CMAP. Contudo, há espaços para maior integração da avaliação executiva das políticas públicas com o que se é produzido pelos órgãos de pesquisa e as universidades do país, que contam cada vez mais com contingente expressivo de especialistas na

7. IMF Staff Country Reports (2017). Brazil: Selected Issues. 2017, 216, A007

8. Cavalcanti, T., & Santos, M. (2021). (Mis) allocation effects of an overpaid public sector. Journal of the European Economic Association, 19(2), 953-999.

avaliação de políticas e programas sociais.

A Desoneração da Folha de Pagamentos (DFP), instituída no começo na década da passada com vistas à promoção do emprego, geração de renda e promoção da competitividade, serve de bom exemplo sobre o que foi mencionado no parágrafo anterior. No auge, a DFP chegou a custar R\$14,5 bilhões em 2015. Em 2020, custou R\$8,7 bilhões. Ocorre que uma série de pesquisas empíricas apontam ou para a ausência de impacto na geração de empregos ou para o alto custo-efetividade da política, quando se compara a massa salarial gerada pela DFP, com o seu custo medido em termos de emprego gerado. Mesmo assim, no último dia de 2021, a DFP foi prorrogada por mais dois anos. As evidências já consolidadas não exerceram influência alguma no processo de revisão. A organização de um repositório para a contribuição colaborativa da academia e dos órgãos de pesquisa deve ajudar na organização do conhecimento científico já gerado sobre os efeitos das mais diferentes políticas.

Além da DFP, cabe também uma menção especial ao SIMPLES nacional, programa que tem por objetivo simplificar a tributação de pequenas empresas. Embora a intenção seja nobre, cabe sempre lembrar que as políticas devem ser julgadas pelos resultados e não pelas intenções. Pequenas empresas tendem a ser menos produtivas, pois não se aproveitam de economias de escala. Cria-se para o empresário, portanto, um dilema cruel: crescer e aproveitar os ganhos de escala ou continuar pequeno, mas contar com um sistema tributário um pouco menos complexo. Em termos de renúncia fiscal, o SIMPLES nacional chegou a aproximadamente 1 trilhão de reais desde 2006, mas apenas agora, em 2020, entrou no radar para ter seu impacto avaliado. Ou seja, trata-se de uma política cara, com um potencial alto de distorção dos preços relativos e de consequente má alocação de recursos, mas passou 15 anos sem avaliação.

É preciso que a comunicação dos resultados

encontre instrumentos institucionalizados de ampla divulgação para sociedade. Isso, sem dúvidas, tornaria a discussão pública mais efetiva no processo de reorientação dos gastos, com respectivos desdobramentos legislativos cabíveis.

VI. Conclusão

O excesso de subsídios modifica a mensagem carregada pelo sistema de preços de uma economia de mercado. Isto altera as alocações de capital e trabalho com efeitos sobre a composição e a produtividade das empresas brasileiras, tornando o país menos competitivo. Significa que o crescimento de longo prazo da economia fica comprometido, o que tem desdobramentos sobre o bem estar social.

O processo de avaliação de políticas públicas deve seguir nesta trajetória de consolidação. É crucial que instrumentos de divulgação para a sociedade como um todo sejam instituídos. É preciso que a sociedade tenha maior clareza sobre os custos e os retornos de cada micropolítica capaz de modificar o funcionamento dos mercados. A menor produtividade das nossas empresas, devidamente documentada neste artigo, é um sintoma do excesso de políticas de subsídios despidas de mecanismos de avaliação eficientes.

9. Vasconcelos, R. da Silva (2017). Misallocation in the Brazilian manufacturing sector. *Brazilian Review of Econometrics*, 37(2), 191-232.