



Revista de Administração Pública - RAP

ISSN: 0034-7612

deborah@fgv.br

Escola Brasileira de Administração Pública e
de Empresas
Brasil

Jucá Maciel, Pedro

Finanças públicas no Brasil: uma abordagem orientada para políticas públicas

Revista de Administração Pública - RAP, vol. 47, núm. 5, septiembre-octubre, 2013, pp. 1213-1242

Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas

Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241028538007>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Finanças públicas no Brasil: uma abordagem orientada para políticas públicas

Pedro Jucá Maciel
*Ministério da Fazenda*¹

O presente trabalho contribui de três formas para os estudos das finanças públicas: (i) estabelece uma metodologia prática para a análise setorial das finanças públicas em que se permita indicação de reformas para melhor alocação, eficiência, eficácia e efetividade das políticas pública; (ii) propõe uma metodologia de consolidação das contas públicas por função do setor público consolidado para que seja possível o conhecimento das áreas onde os recursos públicos são aplicados; (iii) realiza avaliação geral da função alocativa do setor público brasileiro por meio de comparativo internacional. Este trabalho pretende contribuir com a análise e a melhoria da qualidade do gasto público, permitindo que as finanças públicas cumpram seu papel de agente fundamental para o financiamento do desenvolvimento econômico.

PALAVRAS-CHAVE: finanças públicas; desenvolvimento; comparativo internacional.

Finanzas públicas en Brasil: un análisis aplicado a la política pública

Este trabajo contribuye de tres maneras al estudio de las finanzas públicas: (i) establece una metodología para el análisis del sector de las finanzas públicas en reformas que permitan una mejor indicación de la asignación, la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas, (ii) se propone un metodología para la consolidación de las cuentas públicas por función del sector público consolidado de modo que sea posible conocer las áreas en las que se aplican los recursos públicos, (iii) realiza la función global de asignación de sector público brasileño a través de la comparación internacional. Este trabajo tiene como objetivo contribuir al análisis y mejora de la calidad del gasto público, lo que permite a las finanzas públicas para cumplir con su papel fundamental como agente para la financiación del desarrollo económico.

PALABRAS CLAVE: finanzas públicas; desarrollo; comparativo internacional.

Artigo recebido em 16 abr. 2012 e aceito em 4 jun. 2013.

¹ As opiniões expressas neste trabalho são exclusivamente do autor e não refletem, necessariamente, a visão da Secretaria do Tesouro Nacional ou do Ministério da Fazenda.

Public finance in Brazil: a policy-oriented approach

This paper contributes in three ways for the public finance analysis: (i) establish a practical methodology for the public finance analysis in order to indicate possible gains in allocation, efficiency and effectiveness of public policies, (ii) propose a method for public sector accounts consolidation to analyze which areas the public sector allocate its resources, (iii) conducting a general assessment of the allocative role of the Brazilian public sector through international comparisons. This work aims to indicate ways to improve the analysis and the public spending quality. The objective is to ensure that public finance perform its role as a key agent to finance the economic development.

KEYWORDS: public finance; development; international comparative.

1. Introdução

Com a carga tributária brasileira se aproximando de 40% do PIB, é natural que a discussão das finanças públicas se torne um tema prioritário para a sociedade brasileira. De acordo com Gruber (2005), o principal papel das finanças públicas é entender a forma apropriada que o governo deve ter no funcionamento da economia. Dessa forma, o tema tem destaque em todos os países do mundo e seu entendimento mais detalhado demonstra, de certo modo, a maturidade política dos indivíduos e das sociedades.

Apesar de haver variações do tamanho e do papel que o setor público exerce nos diversos países do mundo, ele é um agente fundamental para o funcionamento das economias. O trabalho clássico de Musgrave (1959) identifica que as políticas públicas são essenciais para guiar, corrigir e suplementar os mecanismos de mercados nas economias. Diversos autores como Musgrave (1959), Stiglitz (1999), Hyman (2002), Anderson (2003) e Rosen (2005) identificam nas falhas de mercado os principais motivos pelos quais o setor público deve intervir na economia.

Rosen (2005) identifica cinco falhas de mercado: (i) falhas na competição, já que a provisão de alguns produtos e serviços, por vezes, possui como característica os custos decrescentes e há tendência à concentração de mercado; (ii) falhas na provisão de bens públicos pelas características da não rivalidade e, pelo fato de esses bens serem não excludentes, o mercado não oferta na quantidade socialmente desejada; (iii) externalidades ocorrem quando a ação de alguns indivíduos ou firmas afetam outros agentes; quando ocorre esse fenômeno, os recursos alocados pelo mercado não serão eficientes; (iv) mercados incompletos; em algumas situações os mercados não são capazes de oferecer alguns bens e serviços pelo fato de o custo de provisão ser maior do que o preço que os indivíduos desejam pagar (ex.: alguns tipos de seguros); (v) informação imperfeita; a eficiência do mercado requer que as informações sejam livres e de conhecimento de todos, porém há várias situações em que alguns agentes detêm mais informação que outros e/ou que o custo para a obtenção dessa informação é muito alto.

As falhas de mercado não esgotam a motivação para a existência do governo na economia. Musgrave (1959) afirma que é necessária a presença do governo para prover a estrutura legal para garantir a propriedade e regulamentar as transações dos agentes econômicos. Por vezes, o equilíbrio de mercado pode gerar uma situação em que a distribuição de renda entre os indivíduos seja maior que a socialmente desejada. Neste caso, o governo tem a função de

redistribuir renda por meio de políticas públicas. Além disso, os mecanismos de mercado não trazem automaticamente alto nível de emprego, estabilidade dos preços e crescimento econômico socialmente desejado. As crises financeiras expõem o sintoma mais claro de que os mercados falham e é necessária a regulamentação sobre eles.

Apesar de as falhas de mercado serem apresentadas como os principais motivos para a presença do governo na economia, é preciso ressaltar que o setor público apresenta falhas também. Stiglitz (1999) classifica as falhas do governo em quatro grupos: (i) o governo dispõe de informação limitada sobre suas ações; (ii) o governo tem controle limitado sobre a resposta do setor privado a suas ações (políticas públicas); (iii) o setor público tem controle limitado sobre a burocracia e (iv) governos sofrem limitações pelo processo político.

Mesmo que os governos tivessem informação perfeita sobre suas ações, o processo político traz dificuldades adicionais. Os parlamentares têm incentivos para agirem em benefício de grupos especiais que financiam suas campanhas e o eleitorado tende a não acompanhar ou pressionar os parlamentares para seguirem suas posições. Além disso, há um comportamento comum entre os parlamentares no Brasil e em vários outros países de serem favoráveis a propostas que tendem a expandir o gasto público em detrimento da redução da tributação, ou seja, a ampliar o tamanho do Estado.

Como foi argumentado, mercados falham e governos também. A grande questão que surge entre economistas do setor público é justamente o balanceamento correto entre as atividades (peso) do público e do privado. Stiglitz (1999) defende a ideia de que os governos devem concentrar mais esforços nas áreas em que as falhas de mercados sejam mais pronunciadas e onde existam evidências de que a intervenção do governo pode fazer uma significativa diferença.

O presente trabalho tem o objetivo de analisar o gasto público brasileiro e diagnosticar propostas para sua melhor alocação, eficiência, eficácia e efetividade. Para cumprir esse objetivo, o estudo parte da divisão clássica na área de finanças públicas que Musgrave (1959) estabeleceu para avaliar as três formas pelas quais o governo interfere na economia por meio da tributação e despesas: (i) função alocativa: a forma como o uso dos recursos está dividido entre público e privado e qual o *mix* de bens públicos ofertados (ou setores do gasto); (ii) função distributiva: a interferência do governo na renda e na riqueza dos indivíduos para assegurar que essa distribuição chegue ao que a sociedade entenda como justa; e (iii) função estabilizadora: como usar o orçamento para assegurar um nível apropriado de emprego, estabilidade dos preços e crescimento econômico.

Os trabalhos recentes sobre a função estabilizadora das finanças públicas no Brasil analisam o papel das políticas fiscais anticíclicas e o resultado orçamentário estrutural (Maciel, 2007; Gobetti et al., 2010). A ideia envolvida nesses conceitos é a criação de regras fiscais que suavizem os efeitos macroeconômicos da política fiscal com base nos ciclos econômicos em que o país se encontre, permitindo que o estabilizador automático das receitas controle o equilíbrio fiscal de médio prazo. Ou seja, como na recessão as receitas caem automaticamente, mantendo-se os gastos constantes, é obtido *deficit* fiscal.² Esse *deficit*, no entanto, é

² Supondo que o país estava com suas contas equilibradas no período anterior.

compensado na fase do aquecimento econômico, quando as receitas crescem e, mantendo-se os gastos estáveis, é possível obter o resultado positivo. Os *deficits* ocasionados pelo “relaxamento” fiscal são compensados por *superavits* nos períodos prósperos. Dessa forma, espera-se que o país não tenha grandes oscilações nos gastos públicos e, de certo modo, possa melhorar sua qualidade do gasto na medida em que há um planejamento de médio prazo dos montantes que serão disponibilizados para cada programa governamental.

Este trabalho pretende ir além da discussão da função estabilizadora e analisar a função distributiva e a estrutura alocativa do gasto público brasileiro, por meio de uma metodologia proposta para os estudos de finanças públicas que busca analisar, em cada área do gasto público (setor), os programas de governo, as relações dos agentes envolvidos (público, entes federativos e privado), a eficácia e a efetividade desses programas para o cumprimento dos objetivos propostos e possíveis medidas para melhorias de eficiência, com o desenho de mecanismos de incentivos e a verificação de sustentabilidade do gasto público em cada setor por meio da dinâmica do espaço fiscal de médio prazo.

Porém, além dos estudos específicos de cada setor, é preciso analisar como o governo está exercendo sua função alocativa entre os diversos setores do gasto público. A maneira pela qual este trabalho propõe estudar essa questão é pela análise comparativa de indicadores de desenvolvimento combinada com informações setoriais e comparativos internacionais. Verificam-se quais áreas estão mais carentes de políticas públicas e que devem receber mais investimentos e em quais áreas o setor público brasileiro gasta excessivamente.

O presente trabalho contribui de três formas para os estudos das finanças públicas: (i) estabelece uma metodologia prática para a análise setorial das finanças públicas em que se permita indicação de reformas para melhorar a qualidade do gasto público; (ii) propõe metodologia de consolidação das contas públicas por função do setor público consolidado, uma vez que esses dados inexistem, para que seja possível o conhecimento das áreas onde os recursos públicos são aplicados; (iii) realiza avaliação geral da função alocativa do setor público brasileiro, referenciada por comparativos internacionais.

O trabalho está dividido em cinco partes. Na segunda seção será apresentada a metodologia proposta pelo trabalho para análise do gasto público brasileiro. A terceira seção apresenta as informações setoriais do gasto público brasileiro, expõe a metodologia para estimativa desses dados e seu comportamento recente. Na quarta seção são indicadas as principais fontes de dados internacionais sobre alocação de recursos e é realizada, por meio de comparativos internacionais, a análise alocativa do gasto público no Brasil. Por fim, na quinta seção, são apresentados os principais resultados e as conclusões do trabalho.

2. Metodologia: uma abordagem orientada para políticas públicas (*policy-oriented approach*)

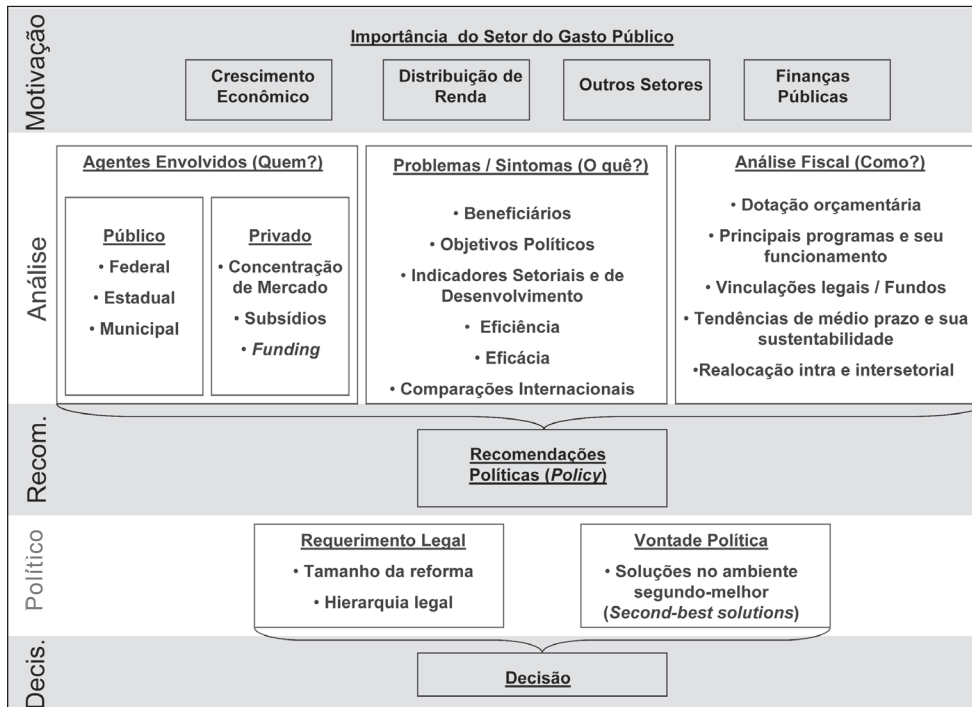
Há vários aspectos para serem analisados no tema de finanças públicas. Stiglitz (1999) propõe quatro questões fundamentais para a análise do setor público. Primeiro, é preciso saber quais

são as atividades em que o setor público está envolvido e como ele está organizado para a provisão desses serviços/bens. Em seguida, entender as consequências da atuação do governo nessas áreas. O terceiro passo é analisar políticas alternativas às aplicadas atualmente e, por fim, interpretar o processo político para identificar quais os grupos que ganham e perdem e os incentivos desses grupos em se mobilizarem para tentar bloquear ou alterar a proposta governamental em seu benefício.

O que se pretende na abordagem político-orientada proposta neste trabalho é uma metodologia para a análise das finanças públicas, seguindo as orientações gerais de Stiglitz (1999). A figura 1 esboça as etapas da metodologia proposta. Primeiramente, devido à grande quantidade de atividades e competências do setor público, há uma separação do gasto público por setor, que segue a lógica do formato do orçamento público brasileiro que dispõe da classificação institucional e funcional da despesa.

O macro-objetivo dessa metodologia é a análise da qualidade do gasto público em toda a sua extensão: eficiência, eficácia, efetividade e alocação. Como esses objetivos se dão na esfera micro e macrossetorial, é necessário que essa análise setorial não perca a noção da contribuição desse setor sobre as finanças públicas como um todo e ao desenvolvimento econômico.

Figura 1
Metodologia da abordagem orientada para políticas públicas



Fonte: Elaboração própria.

Resumidamente, essa metodologia analisa a importância do setor à economia, aos indicadores sociais e às finanças públicas. Em seguida, são analisados os indicadores técnicos setoriais, comparados com indicadores de desenvolvimento e comparativos internacionais de decisões alocativas. Além disso, sugere-se buscar dados técnicos para possível análise da eficiência e da eficácia das políticas públicas. O diagnóstico do setor é transformado em propostas de reformas legais (*policy recommendations*) e, após a avaliação do esforço político para cada proposta, toma-se a decisão sobre as reformas a serem conduzidas para aquele setor.

2.1 Motivação

A primeira etapa da abordagem político-orientada é denominada de Motivação. A ideia dessa fase é fazer uma análise socioeconômica do setor. Primeiramente, verifica-se a contribuição do setor para o crescimento econômico tanto de curto quanto de longo prazo. No primeiro momento (curto prazo), as despesas do governo influenciam o crescimento econômico na rubrica “consumo do governo”, “formação bruta de capital físico” (investimento público) ou “consumo das famílias” (quando há transferências de renda) na ótica da demanda agregada.

Os estudos de finanças públicas devem considerar que certos programas de governo promovem também impactos de longo prazo na estrutura econômica tanto pelo efeito acumulação como por sua influência na produtividade total dos fatores do produto potencial da economia, que reflete as condições que o país dispõe para o crescimento de longo prazo. Por exemplo, os investimentos públicos em infraestrutura não apenas impactam a demanda agregada na rubrica “investimento”, mas também a acumulação capital físico (K_t) ao produto potencial e elevam a produtividade total dos fatores da economia (A) (Ferreira e Milliagros, 1998; Benitez, 1999; Maciel e Andrade, 2008). Assim como as despesas em educação, que elevam não apenas o “consumo do governo”, mas também o estoque de capital humano (H_t) e a produtividade da economia (A) (Benhabib e Spiegel, 1994; Acemoglu, Aghion e Zilibotti, 2006; Vandenbussche, Aghion e Meguir, 2006; Maciel et al., 2011).

Após a análise da importância de cada setor sobre o crescimento de curto e longo prazo, sugere-se fazer uma avaliação dos impactos das despesas no setor sobre a distribuição de renda, já que o Brasil é um dos países que ainda apresentam um dos piores indicadores de concentração de renda do mundo e há estudos indicando que o perfil do gasto público brasileiro não reduz de forma significativa a distribuição de renda do país (OECD, 2009). A maneira para se avaliar essa questão é estudando o público-alvo dos principais programas de governo dessa área. É desejado que os programas de governo tenham caráter progressivo, ou seja, que os segmentos mais pobres da população sejam proporcionalmente mais beneficiados do que os mais ricos. Dessa forma, espera-se que o setor público exerça a função distributiva indicada por Musgrave (1959).

O terceiro ponto para ser analisado na primeira etapa é o relacionamento entre os demais setores do governo. As externalidades também se aplicam nas ações dos diversos órgãos públicos. Quando o governo, por exemplo, cria incentivos, em suas diversas formas, à expansão da área agrícola no país por meio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

poderá provocar um efeito negativo nas metas do Ministério do Meio Ambiente de manutenção ou redução do desmatamento de vegetação nativa.

Há casos onde políticas públicas em certos setores criam interdependências entre si, como em educação e saúde. Todaro e Smith (2009) indicam que o aumento da escolaridade média da população está associado à redução das doenças dos indivíduos, já que indivíduos mais educados tendem a adotar medidas preventivas de saúde e de higiene. Assim como crianças com boa saúde tendem a elevar a frequência às aulas, a melhorar o aprendizado e a aplicar de forma mais efetiva a educação aprendida em qualquer momento da vida.

Dessa forma, análises de finanças públicas devem considerar que a aplicação de recursos públicos em algumas áreas gera externalidades (positivas ou negativas) para outras e a quantificação dessas externalidades deve ser considerada no momento de decisão da alocação orçamentária.

O quarto tópico da primeira etapa da análise político-orientada é a importância do setor para as finanças públicas como um todo. É natural que os setores que tenham maior representatividade do orçamento total do setor público tenham sua importância elevada, já que pequenas reformas ou melhorias de eficiência nesses setores (ex.: previdência, saúde, educação etc.) podem disponibilizar um grande montante de recursos para realocações intra e intersetoriais. É importante destacar que a ação do governo não se limita a suas despesas diretamente executadas, há haveres da União (ex.: FAT) que financiam atividades do setor privado, há concessões para exploração de determinado ativo da União (ex.: rodovias ou minérios e petróleo), assim como transferências de recursos entre entes federativos ou entre o governo e instituições privadas para a execução de programa de interesse recíproco.

2.2 Análise setorial

A segunda etapa realiza a análise técnica dentro do setor do gasto. Nessa etapa são analisados os agentes envolvidos no setor (público e privados), quais as principais questões setoriais e a análise da política fiscal orientada para o setor. Em relação aos agentes envolvidos, busca-se identificar quem presta o serviço para a sociedade. Cada arranjo institucional requer políticas públicas e *funding* de forma específica. Existem quatro possibilidades para essa prestação em que o setor público é envolvido:

- (i) O setor público presta o serviço diretamente, como em escolas e hospitais públicos;
- (ii) O setor público contrata o setor privado para realização dos serviços, como alguns hospitais privados conveniados ao SUS;
- (iii) O setor privado presta o serviço diretamente às famílias, podendo o setor público prover *funding* ou subsidiá-lo;
- (iv) O setor público realiza a concessão de exploração econômica de um ativo público, como em rodovias ou contratos de PPP.

A questão federativa pode ser um ponto crucial na análise, já que é preciso identificar qual ente irá prestar o serviço e como ele irá dispor de financiamento para isto. Na área de saúde, por exemplo, há tendência à municipalização dos serviços e o governo federal participa dispondo de parte dos recursos e assessoria técnica por meio do desenho dos programas.

O segundo ponto de análise é a identificação dos objetivos das políticas públicas em cada setor. Primeiramente, é importante a identificação dos beneficiários dos programas desse setor para se saber se os desenhos dos programas são de caráter progressivo. Em seguida, trata-se das definições das áreas de atuação das políticas públicas em cada setor. O atual critério utilizado no governo federal para criação de novos programas segue o princípio da *problematização*, ou seja, tenta-se elencar todos os problemas enfrentados pela sociedade, buscar as causas desses problemas e propor ações para combater essas causas.

Essa abordagem teórica, no entanto, necessita de uma orientação prática para a busca e a definição desses problemas. Sugere-se, nesta metodologia, um *mix* de indicadores para análise das áreas de atuação do governo: (i) os grandes objetivos políticos estabelecidos no programa do governo, (ii) indicadores de desenvolvimento, (iii) indicadores setoriais; e (iv) comparativos internacionais.

Ignorar os objetivos políticos do programa do governo pode ser um erro estratégico nos estudos de finanças públicas. De certa forma, em uma democracia, a sociedade escolhe o governo por meio das eleições com base em uma plataforma de propostas ou tendências. Essas propostas devem ser incluídas no planejamento governamental e, por consequência, será necessária a alocação de recursos para financiá-las. O que os estudos devem buscar nesses novos programas é a forma e o formato mais eficientes para serem executados e que tragam resultados eficazes.

A incorporação de indicadores é fundamental nas análises das finanças públicas já que eles quantificam os problemas ou os objetivos das políticas públicas. Os indicadores de desenvolvimento objetivam informar em quais áreas o país tem maior deficiência e onde as políticas públicas devem focar esforços. Os indicadores setoriais, além de servirem como parâmetros para as metas dos programas do governo, são utilizados para comparações das unidades do governo para medição de sua eficiência.

Em relação à eficiência, há vários métodos paramétricos e não paramétricos para sua mensuração. Na essência, eles buscam comparar quanto cada instituição recebeu de recursos (*inputs*) e quanto elas prestaram de serviço para a sociedade (*outputs*). Quanto menos *input*, para dado nível de serviço, ou quanto mais serviços prestados, para um dado nível de *input*, maior é a eficiência dessa unidade. Como a maior parte dos *outputs* da análise de eficiência é formada por indicadores setoriais, esses indicadores são fundamentais para análise.

A análise de eficiência não esgota o trabalho da melhoria da qualidade do gasto público. É necessário que ela seja complementada com desenhos de mecanismos de incentivos em que os agentes públicos busquem de forma contínua a melhoria de seus resultados. Os desenhos de mecanismos de incentivos identificam situações onde agentes são premiados quando agem de maneira que o setor público (sociedade) se beneficie por meio do aumento da eficiência ou da eficácia de suas atividades.

Define-se eficácia como a relação entre os resultados obtidos com os objetivos pretendidos. Tanto indicadores setoriais quanto indicadores de desenvolvimento conseguem mensurar

se determinada política pública é eficaz. Em relação a técnicas de mensuração da eficácia dos programas de governo, as técnicas econométricas de tratamento da amostra são utilizadas para esse fim. Em suma, essas técnicas buscam dois grupos aleatoriamente distribuídos que são acompanhados por um período. Em um dos grupos é realizado o tratamento, ou seja, é adotada alguma política pública relacionada a algum setor. Após o período de análise, compara-se o grupo que recebeu o tratamento com o que permaneceu na mesma situação. Se for verificado que o grupo que recebeu o tratamento teve o retorno melhor, estatisticamente significativo, é possível determinar se o programa é eficaz e, inclusive, a mensuração dos possíveis resultados a serem alcançados.

Comparativos internacionais são excelentes indicadores para as análises de alocação de recursos intersetoriais. É possível verificar, por exemplo, que o país X aloca pouco recurso para um setor Y em relação à média dos países de comparação. Aqui cabem algumas observações. Primeiramente, é natural que os países apresentem diferenças na aplicação de recursos intersetoriais por suas características históricas, geográficas, demográficas, sociais e econômicas. É importante buscar referências de comparação com países de maior similaridade.

Em segundo lugar, ressalta-se a importância da demografia nas análises de finanças públicas. As análises de finanças públicas servem para prover recursos para a execução das políticas públicas e estas existem para beneficiar a sociedade. O perfil da sociedade é fundamental para definir as políticas públicas apropriadas. Países com demografia jovem tendem a gastar em média mais com educação do que com previdência. Os países com população mais velha alocam, na média, mais recursos para saúde pública do que os países mais jovens. Dessa forma, demografia é um componente fundamental a ser considerado nas análises alocativas da economia do setor público.

O terceiro componente na etapa de análise é o componente financeiro (Como?). Apenas por meio das finanças públicas é possível o financiamento e a realização das diversas e necessárias políticas públicas. Inicia-se a análise pela atual situação da execução orçamentária comparativamente a outros setores e, internamente, quanto está sendo executado nos vários programas do setor. Programas de maior peso (orçamentário) devem ser prioritários na análise. É preciso entender como é o desenho de cada programa, seus mecanismos de pagamentos e se esses mecanismos estão gerando incentivos corretos.

Como o Brasil tem um dos orçamentos mais rígidos do mundo, as vinculações legais são outro aspecto que deve ser considerado na alocação de recursos para os programas. De acordo com o Projeto de Lei Orçamentária Anual 2012 (Ploa) do governo federal, apenas 10,9% das despesas são discricionárias. Dessa forma, o grau de liberdade que um governante tem para fazer realocações orçamentárias no Brasil é pequeno. A rigidez orçamentária pode ser dada tanto no lado da receita por meio das vinculações (ex.: Fundaf da Receita Federal), como na despesa por meio das aplicações mínimas (ex.: EC 29 para Saúde). A flexibilização ou realocação dos recursos requer alterações que podem ser desde projetos de leis ordinárias até emendas constitucionais.

Para completar a análise fiscal é fundamental projetar as tendências de médio prazo para o setor (aberto pelos principais programas), o que chamamos de planejamento fiscal. Várias medidas tomadas pelo governo em t só têm repercussões em $t+1$, $t+2$,... Os impactos fiscais alteram as dotações intersetoriais e repercutem sobre o espaço fiscal futuro. Entende-se por

espaço fiscal o montante disponível pelo governo para a realização de despesas primárias. Ele é calculado pela subtração da Receita Corrente Líquida e meta de resultado primário. A análise do espaço fiscal de médio prazo é crucial para a manutenção ou redução da carga tributária futura e para que o governo não ceda a aumentos dos gastos que tenham repercussões plurianuais.

Dessa forma, as reformas fiscais que implicam realocações inter e intrasetoriais devem ser encaradas como um processo dinâmico. É importante observar que, como as receitas tendem a crescer próximas ao PIB nominal, se as despesas obrigatórias do governo tiverem o crescimento menor que o PIB nominal, abre-se espaço fiscal futuro para novos programas (inclusive aumento dos investimentos) ou para redução da carga tributária brasileira. Deve-se buscar a sustentabilidade tanto dos novos quanto dos programas existentes, no sentido de que o aumento de seu custo não reduza o espaço fiscal futuro, já que pode haver pressão para elevação da carga tributária ou elevação do endividamento.

2.3 Recomendações, análise política e decisão

Como esta abordagem é orientada para políticas públicas, todos os relatórios devem ter na última seção uma lista de recomendações políticas (*policy recommendations*) e, se possível, já identificar quais são os requerimentos legais para tais recomendações. Esta é a terceira etapa da abordagem proposta. Podem-se identificar quatro tipos de mudanças/reformas para serem sugeridas ao setor:

- (i) Mudanças administrativas ou gerenciais: não há necessidade de reforma legal, as alterações são dadas dentro da própria unidade governamental ou Ministério/Secretaria.
- (ii) Mudança de governo: é necessária a mobilização do chefe do governo (presidente, governador ou prefeito) por meio da edição de um decreto contendo as reformas/alterações sugeridas.
- (iii) Mudanças legais: neste caso, além de mobilizar o Poder Executivo, é necessário o envio do projeto de lei ao Legislativo para sua aprovação.
- (iv) Mudanças constitucionais: quando a reforma ou alteração envolver uma mudança no texto constitucional, é necessário que o projeto de emenda à constituição seja aprovado em dois turnos em cada uma das casas do Poder Legislativo. Além disso, a proposta deve ser aprovada em *quorum* qualificado, ou seja, deve receber votos de pelo menos três quintos dos parlamentares.

Como se pode verificar, o nível de esforço político para uma mudança ou reforma depende da situação de como o critério a ser alterado está regulamentado. Quanto menor o nível da mudança, mais fácil ela pode ser implementada.

Dessa forma, a quarta etapa da abordagem político-orientada é definida como política, já no sentido de *politics*. Nesse caso, os técnicos apresentam propostas aos dirigentes e estes verificam com os chefes de governo qual a estratégia política de ação, até onde o governo vai aceitar alterações e qual o custo político e a mobilização necessária para este fim. Nesta fase o

processo é iterativo e os técnicos devem estar preparados para propor alternativas no ambiente segundo-melhor (*second-best*). Deve-se considerar que, em uma democracia, por vezes, é necessário abrir mão de algum critério para haver algum avanço na proposta como um todo.

Por fim, a quinta etapa é definida como decisão de encaminhamento. Nela, o processo iterativo das propostas de soluções formuladas pelos técnicos com a avaliação da viabilidade política dos dirigentes do governo chegou ao fim. O governo junta todas as sugestões em medidas administrativas, projetos de lei e formula um “plano” para o setor. Esse “plano” deve ser apresentado para a imprensa de maneira clara para o melhor entendimento da opinião pública e, a partir daí, o andamento do processo se dá no próprio órgão (para mudanças administrativas ou de governo) ou no Legislativo quando há alteração de leis.

A metodologia proposta nesta seção busca estabelecer critérios técnicos bem definidos e práticos para análise em finanças públicas e para que o produto já esteja no formato para sua melhor análise e aplicação pelos dirigentes do governo.

3. Perfil do gasto público do setor público consolidado

Esta seção tem o objetivo de analisar o perfil do gasto público brasileiro para possível análise da função alocativa do setor público brasileiro. Utilizou-se o indicador “função orçamentária” para esta análise, já que ele indica para qual área do governo estão sendo alocados os recursos públicos. Existem 28 funções atualmente como: legislativa, judiciária, defesa nacional, educação, saúde, previdência etc. Excluímos da análise a função 28 (encargos especiais), já que esta função é constituída das operações de rolagem da dívida (juros e amortização) e outras despesas financeiras. Essas operações distorcem a análise alocativa, pois os títulos públicos podem ser emitidos e resgatados várias vezes ao longo do ano (dependendo da maturidade), impactando as receitas e as despesas sem ter relação com o esforço fiscal do governo.

Não existem atualmente estatísticas sobre o perfil do gasto do setor público consolidado. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio do Balanço do Setor Público Nacional, divulga as despesas executadas por função para cada nível de governo. O problema desse dado é que há duplicidade das despesas quando há transferências entre os entes, já que essas transferências são registradas como receita pelo órgão receptor e despesa quando ele executa. Este trabalho propõe uma metodologia e estimou a execução líquida para o ano de 2010.

O primeiro passo é fazer o levantamento de todas as transferências existentes entre entes, para se subtrair dos dados consolidados do Balanço do Setor Público Nacional (STN). Primeiramente, verificou-se, por meio dos Dados Contábeis dos Municípios: Finanças do Brasil e dados de execução orçamentária dos estados (STN), que as transferências dos governos municipais para os estaduais e o federal e dos governos estaduais para o federal são residuais.³ Dessa forma, assume-se que essas transferências sejam zero.

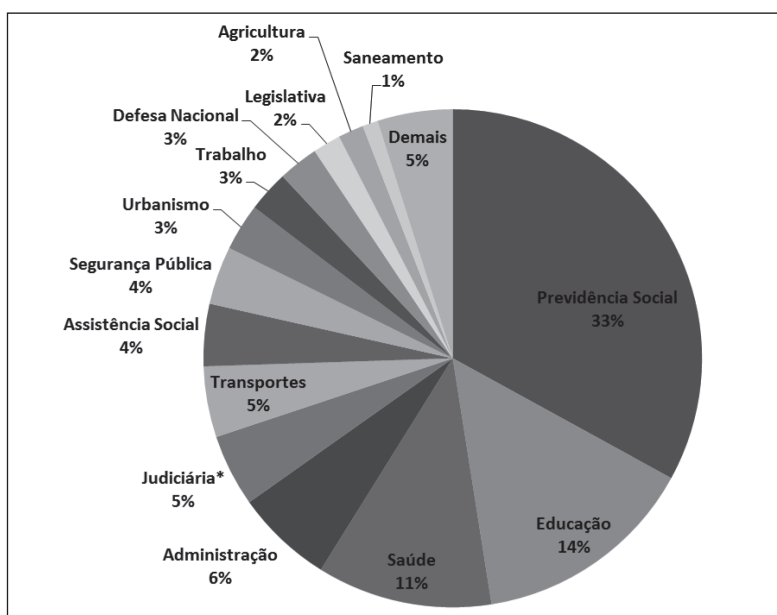
³ O único componente significativo das transferências municipais para os governos estaduais e federal e dos governos estaduais para o federal é o pagamento de dívida, mas essas operações especiais não fazem parte da nossa análise, conforme explicado.

Sobra verificar os montantes de transferências: (i) do governo federal para os estaduais e municipais e (ii) dos governos estaduais aos municipais. Em relação às transferências do governo federal para os estados e municípios, a informação é facilmente encontrada por meio de consulta, a partir das informações registradas no Siafi,⁴ do montante da execução nas modalidades de aplicação 30 e 40 (transferências para estados e municípios, respectivamente), aberto por função.

Já com relação às transferências dos governos estaduais para os municipais, devido à inexistência dessas informações abertas por função em todos os governos estaduais, este trabalho realizou uma estimativa com base em um grupo de estados. Foram pesquisados esses dados nos sistemas de informação da execução orçamentária abertos ao público de cada estado da federação. Os únicos estados que divulgaram as informações das transferências aos municípios por função foram São Paulo, Rio de Janeiro, Pernambuco e Ceará. Calculou-se a média das transferências em cada função e aplicou-se essa média para os demais estados do país.

De posse dessas duas informações, foi possível subtraí-las do Balanço do Setor Público Nacional para eliminar a dupla contagem e estimar a informação das despesas por função do setor público consolidado.

Figura 2
Despesa executada por função, setor público consolidado (2010), % total



Fonte: Elaboração própria.

* inclui a função Essencial à Justiça.

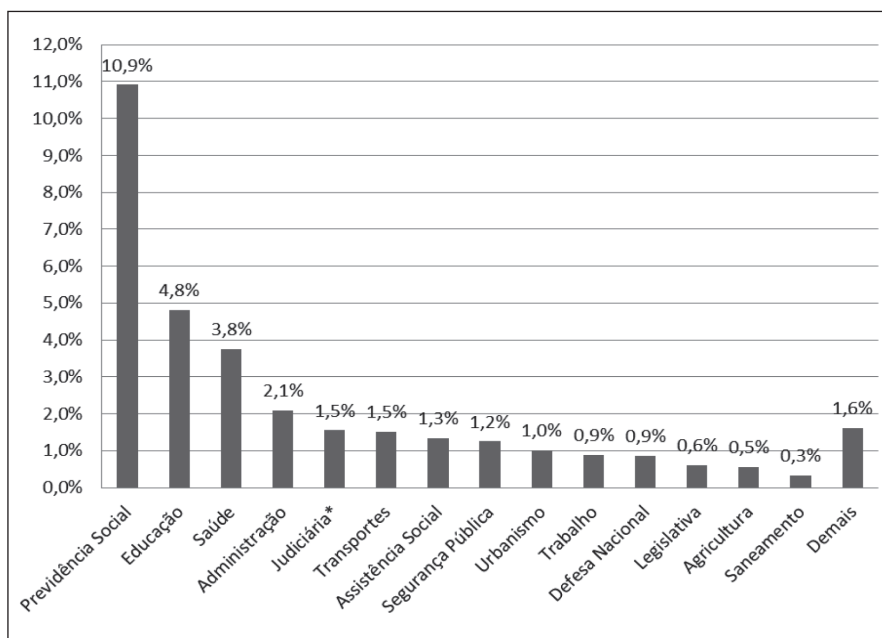
⁴ Utilizou-se o Sistema Siafi Gerencial.

O perfil do gasto público indica que um terço de toda a despesa do setor público brasileiro é alocado para previdência. Em seguida temos as funções associadas com despesas correntes com educação (14%) e saúde (11%). É natural que as despesas com educação ocupem um percentual elevado no gasto público, já que a demografia brasileira ainda é jovem. A tendência é que as funções previdência e saúde ampliem suas participações na medida em que a população brasileira envelheça.

A função administração identifica as atividades meio do governo, como a manutenção da máquina pública. Esses custos consomem 6% de toda execução pública. Observa-se, também, que as funções ligadas à infraestrutura não têm grande peso nas contas públicas. Apenas transportes (5%), urbanismo (3%) e saneamento (1%) estão entre as 14 principais funções. De fato, estimativas do Ministério da Fazenda para despesas com investimentos realizados em 2010 pelos governos federal, estaduais e municipais representam apenas 2,8% do PIB.

Na figura 3 observa-se que o setor público consolidado executou despesas no montante total de 33,1% do PIB. A previdência consumiu quase 11% do PIB, educação 4,8% e saúde 3,8%.

Figura 3
Despesa executada do setor público consolidado (2010), % PIB



Fonte: Elaboração própria.

* inclui a função Essencial à Justiça.

A tabela 1 apresenta as informações da execução das despesas para cada nível de governo. Em 2010, o governo federal executou diretamente 15,7% do PIB (excluindo as transferên-

cias); isto representa quase a metade da execução do setor público consolidado. Observa-se que as principais áreas de atuação do governo federal são previdência, tanto do Regime Geral quanto do Regime Próprio dos servidores públicos; assistência social, formado majoritariamente pelo Programa Bolsa Família e Loas; Defesa Nacional, conforme determinação constitucional, e Trabalho, que é composto basicamente pelos programas do Seguro Desemprego e Abono Salarial. Em relação à educação, a maior parte dos recursos executados pelo governo federal está relacionada com o ensino superior.

Tabela 1
Despesa executada por função por ente (2010), % total de cada ente

Função	Gov. Federal	Gov. Estaduais	Gov. Municipais
Previdência Social	56,1%	17,3%	5,3%
Educação	4,9%	20,8%	26,6%
Saúde	3,0%	15,1%	24,2%
Administração	3,1%	6,6%	12,9%
Judiciária*	4,2%	8,8%	0,3%
Transportes	3,2%	8,1%	0,0%
Assistência Social	6,4%	1,0%	3,2%
Segurança Pública	1,0%	10,5%	0,8%
Urbanismo	0,2%	1,3%	11,3%
Trabalho	5,3%	0,3%	0,3%
Defesa Nacional	5,5%	0,0%	0,0%
Legislativa	0,9%	2,7%	2,6%
Agricultura	2,3%	1,3%	0,8%
Saneamento	0,0%	0,9%	3,2%
Demais	4,0%	5,2%	8,6%

Fonte: Elaboração própria.

* inclui a função Essencial à Justiça.

Em relação às despesas estaduais, a educação é o principal componente, concentrando-se na educação básica e no ensino médio. Previdência Social aparece em segundo lugar, já que a maioria dos estados tem regimes próprios de aposentadoria e seu peso nas contas estaduais é significativo. Em seguida, estão ranqueados Saúde e Segurança Pública. Em relação à Saúde, os governos estaduais ainda são responsáveis pelos grandes hospitais regionais, apesar de haver tendência à municipalização da Saúde. Os estados também são os principais responsáveis pelo financiamento da Segurança Pública (polícias militares e civis).

O judiciário estadual tem um peso grande nas contas, com uma ordem de grandeza próxima a toda segurança pública.

Nas contas municipais a Educação também é o componente mais importante, já que os municípios são responsáveis pela maioria das escolas do ensino infantil e fundamental do país, além das creches. O Pacto pela Saúde assinado em 2006 estabelece que os municípios sejam os responsáveis finais da gestão da saúde. A maior parte do financiamento da saúde do país é dada por transferências do governo federal. Dos R\$ 60,6 bilhões executados pelo governo federal em 2010, R\$ 43,5 bilhões foram transferidos para os estados e municípios.

Observa-se que o componente Administração é o terceiro maior nas contas municipais. Esse resultado é esperado, já que na década de 1990 houve um aumento expressivo na quantidade de municípios dos países, sem que eles tivessem viabilidade financeira. Os municípios muito pequenos têm a maior parte do orçamento alocado apenas para a manutenção da burocracia. Os municípios também alocam fatia significativa de seus recursos na gestão urbana (urbanismo), sendo a quarta função de maior relevância, seguida da função Previdência Social, pois os grandes municípios também têm regimes próprios de aposentadorias.

Este trabalho também analisou o comportamento dinâmico da alocação de recursos do setor público. Devido à indisponibilidade de dados históricos estaduais e municipais de finanças públicas para estimativa dos valores líquidos, este trabalho analisou a execução da despesa do governo federal bruta (incluindo as transferências). A tabela 2 apresenta a dinâmica de alocação de 2001 a 2010 em % do PIB e é calculada a taxa de crescimento acima do PIB para cada função.

Primeiramente, é importante observar que o gasto público total teve um crescimento de 14% acima do crescimento do PIB. Assistência Social foi o componente que mais cresceu nos últimos 10 anos, apresentando uma taxa de 161% acima do crescimento do PIB. O principal motivo para esse resultado foi o lançamento e ampliação do programa Bolsa Família do governo federal.

Transportes, Ciência e Tecnologia (C&T), Trabalho e Educação também apresentaram taxas de crescimento elevadas. No caso dos Transportes, houve um esforço do governo para ampliação do investimento público a partir do ano de 2007, com o lançamento do Projeto Piloto de Investimentos (PPI) e, posteriormente, o PAC. O crescimento das despesas do C&T foi justificado pelo aumento no número de bolsas de estudo e construção de novos centros tecnológicos.

No caso da função Trabalho, houve um grande aumento das despesas do programa Seguro Desemprego e Abono Salarial. Esse aumento foi justificado pelo aumento da formalização do mercado de trabalho do Brasil e pelos aumentos reais no salário mínimo, que é valor base para o cálculo desses benefícios. Sobre a Educação, houve aumento dos investimentos federais para ampliação e interiorização do ensino superior do país, além do aumento das transferências para educação básica com o lançamento do programa Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Tabela 2
Gasto público federal: despesas executadas em % PIB

Função Orçamentária	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Cresc. Particip. (2001-2010)
Previdência	8,26%	8,34%	8,56%	8,52%	8,78%	8,99%	8,81%	8,53%	9,14%	8,89%	7,59%
Saúde	1,82%	1,72%	1,60%	1,70%	1,70%	1,71%	1,72%	1,65%	1,83%	1,68%	-7,24%
Educação	0,89%	0,89%	0,84%	0,75%	0,75%	0,83%	0,91%	0,93%	1,15%	1,32%	47,68%
Assistência Social	0,41%	0,44%	0,50%	0,71%	0,74%	0,91%	0,93%	0,95%	1,05%	1,06%	161,57%
Defesa	0,91%	0,85%	0,68%	0,70%	0,72%	0,71%	0,74%	0,74%	0,82%	0,88%	-3,81%
Trabalho	0,57%	0,57%	0,56%	0,55%	0,59%	0,70%	0,74%	0,75%	0,92%	0,86%	49,75%
Judiciária*	0,58%	0,62%	0,57%	0,65%	0,61%	0,74%	0,74%	0,77%	0,80%	0,76%	30,46%
Transportes	0,30%	0,35%	0,18%	0,19%	0,31%	0,29%	0,46%	0,43%	0,52%	0,56%	84,49%
Administração	0,56%	0,56%	0,43%	0,46%	0,42%	0,47%	0,53%	0,49%	0,54%	0,54%	-2,53%
Agricultura	0,42%	0,37%	0,38%	0,39%	0,39%	0,43%	0,43%	0,32%	0,46%	0,40%	-4,82%
Segurança Pública	0,20%	0,15%	0,14%	0,14%	0,14%	0,17%	0,20%	0,22%	0,25%	0,26%	32,36%
C&T	0,12%	0,10%	0,12%	0,13%	0,15%	0,16%	0,16%	0,17%	0,19%	0,21%	67,94%
Legislativa	0,16%	0,17%	0,18%	0,18%	0,18%	0,20%	0,19%	0,18%	0,16%	0,15%	-4,91%
Outras	0,83%	1,10%	0,70%	0,65%	0,79%	0,79%	0,99%	0,91%	0,93%	0,77%	-7,77%
TOTAL	16,04%	16,24%	15,43%	15,74%	16,27%	17,10%	17,55%	17,04%	18,75%	18,34%	14,36%

Fonte: Elaboração própria.

* inclui a função Essencial à Justiça.

4. Comparativo internacional da alocação do gasto público

A aplicação da metodologia proposta neste trabalho, para cada setor analisado, necessita de um amplo espaço bibliográfico que vai além do objetivo deste artigo. Esta seção objetiva indicar as principais fontes de dados internacionais sobre a alocação do gasto público e apresentar um comparativo internacional da alocação de recursos do setor público. Os comparativos internacionais são importantes por *servirem como um dos parâmetros* para indicação de excesso ou falta de recursos alocados.⁵ São apresentados dados sobre cinco importantes áreas do gasto: Previdência, Saúde, Defesa, Trabalho e Educação.

4.1 Previdência

O sistema previdenciário brasileiro tem uma ampla cobertura da população e é o principal componente do gasto público brasileiro, representando 33% das despesas do setor público consolidado. As despesas previdenciárias apresentam, como característica, dependência com o perfil demográfico da população, combinada com as regras de utilização desse benefício.

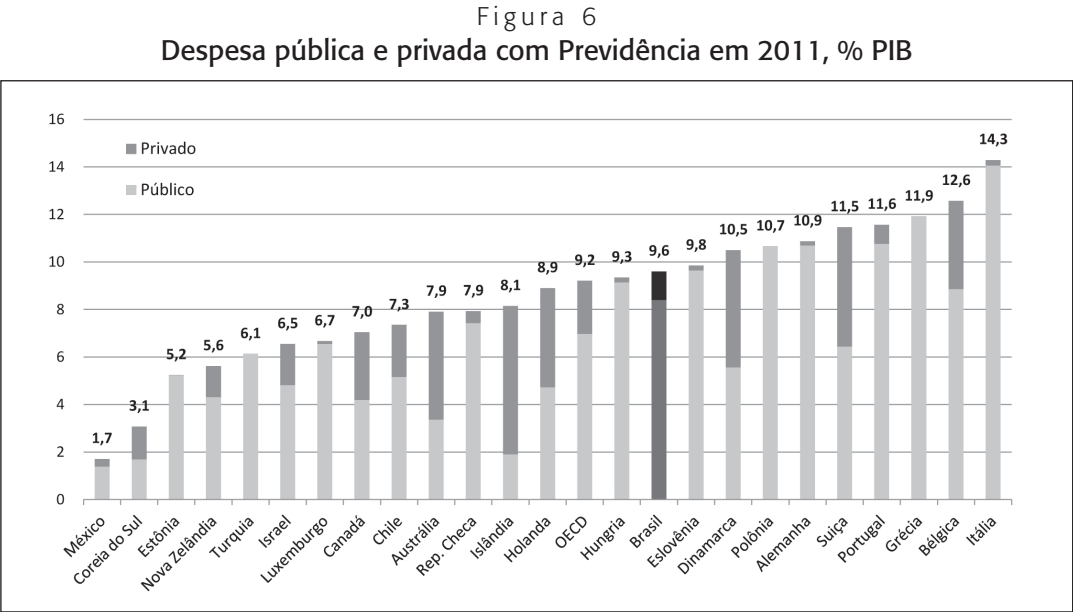
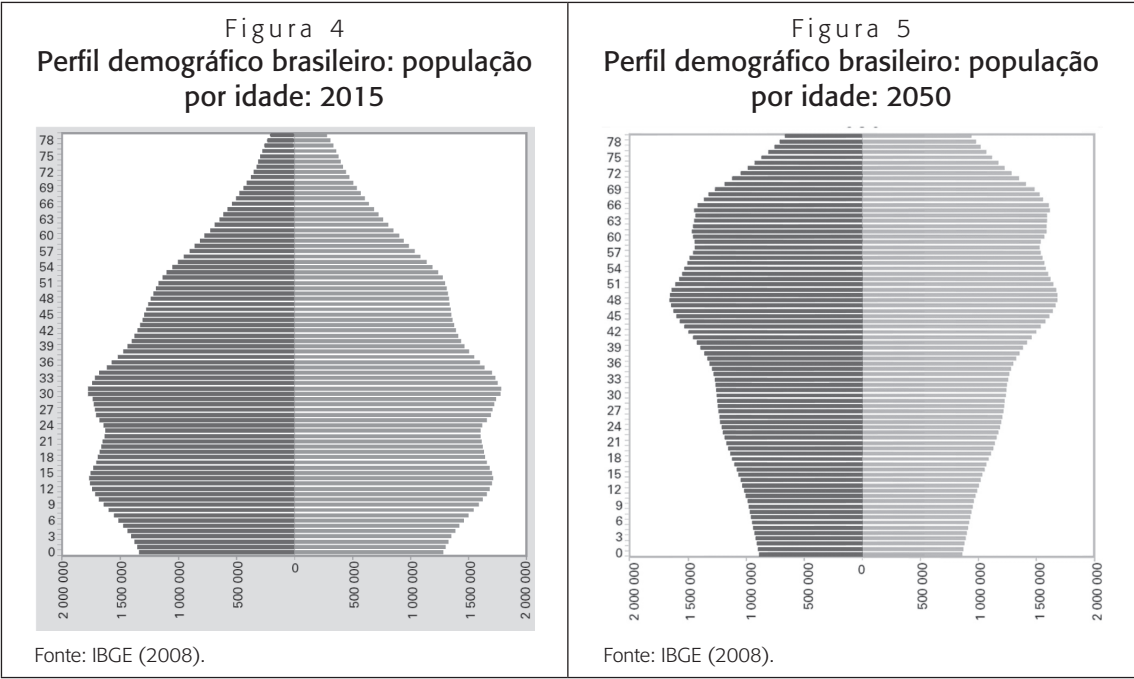
Em relação à demografia brasileira, observa-se que a sociedade brasileira está passando por um processo de transição para o envelhecimento de forma muito rápida. De acordo com o IBGE, o grupo populacional de 65 anos ou mais da população brasileira, que atualmente representa 7% da população, em 2050 representará 23%, ou seja, crescerá mais de três vezes em menos de 40 anos. A taxa de fecundidade da população cai rapidamente. As crianças de 0 a 14 anos, que hoje representam 25% da população, passarão a representar 13% em 2050. E a população com idade ativa ainda crescerá pelos próximos 15 anos, atingindo 70% da população (bônus demográfico), e após esse período iniciará tendência de queda.

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por meio do banco de dados *OECD global pension statistics*, traz informações sobre despesas previdenciárias de seus países-membros. No caso brasileiro, este trabalho buscou informações no Anuário Estatístico da Previdência Social e classificou como despesas públicas os desembolsos no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), excluindo “outros auxílios” para trabalhadores da ativa, presidiários e deficientes, e os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) da união, estados e municípios. Foram classificados como despesas privadas os Regimes Complementares de Previdência, que, no Brasil, ainda não representam parcela significativa das despesas.

Observa-se que as despesas com previdência no Brasil (9,6% do PIB) se encontram acima da média dos países-membros da OCDE, cujas demografias, em média, são significativamente mais velhas que a brasileira. Com base no comparativo internacional, o Brasil aloca

⁵ Podem-se citar outros parâmetros/variáveis para esta finalidade, como: (i) perfil demográfico, (ii) indicadores de desenvolvimento, (iii) indicadores setoriais, (iv) prioridades de governo etc.

excessivamente recursos em previdência, mesmo que o país ainda seja considerado jovem e ainda esteja gozando de um bônus demográfico.



Fonte: *OECD global pension statistics*. Para Brasil, dados do Ministério da Previdência.

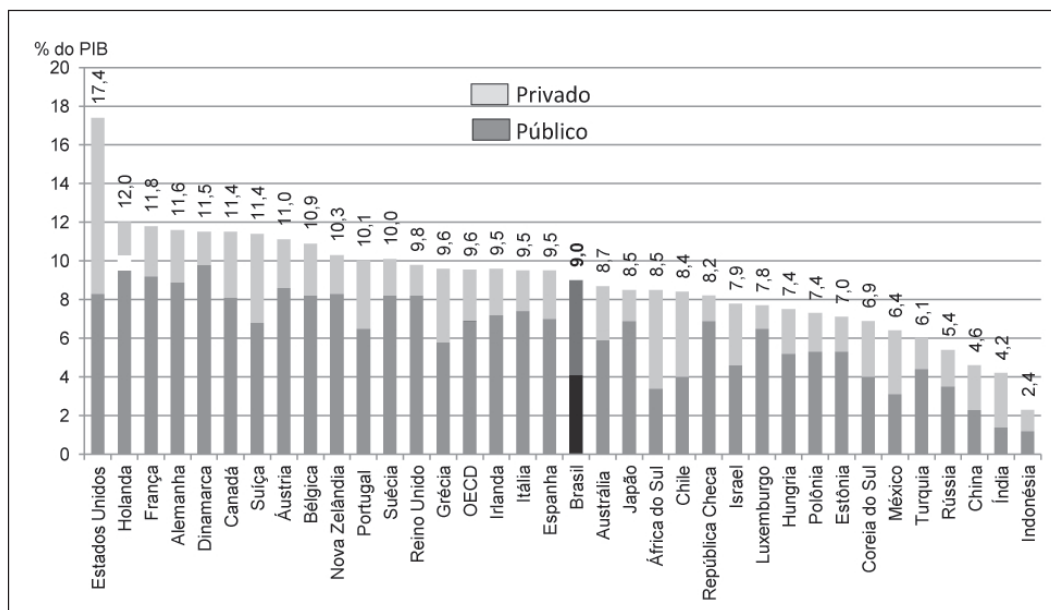
Numa perspectiva dinâmica, a previdência indica ser um dos setores problemáticos às finanças públicas, pois a demografia brasileira requererá cada vez mais recursos. Neste setor, já que a tendência demográfica é dada, a variável de ajuste são as regras de aposentadoria que precisam ser calibradas para essa nova realidade.

4.2 Saúde

A fonte de dados internacionais das despesas com Saúde é também a OCDE por meio do banco de dados *OECD health data*, que traz, inclusive, informações de alguns países não membros, como o Brasil. Primeiramente, vale destacar que a participação do setor privado no financiamento da Saúde no Brasil é significativa, correspondendo a quase 50% dos recursos alocados. O Brasil aloca em Saúde um montante próximo à média dos países da OCDE e acima dos países da América Latina, como % PIB.

Países como o Chile, México e a Coreia do Sul desembolsam menos recursos tanto privados quanto públicos para a Saúde que o Brasil e possuem indicadores setoriais bem superiores aos nossos. Este fato, por si só, já é um indício de haver possíveis fontes de melhorias de eficácia e eficiência dos gastos em Saúde no Brasil.

Figura 7
Despesas públicas e privadas com Saúde (2009), % PIB



Fonte: *OECD health data* (2011). Elaboração própria.

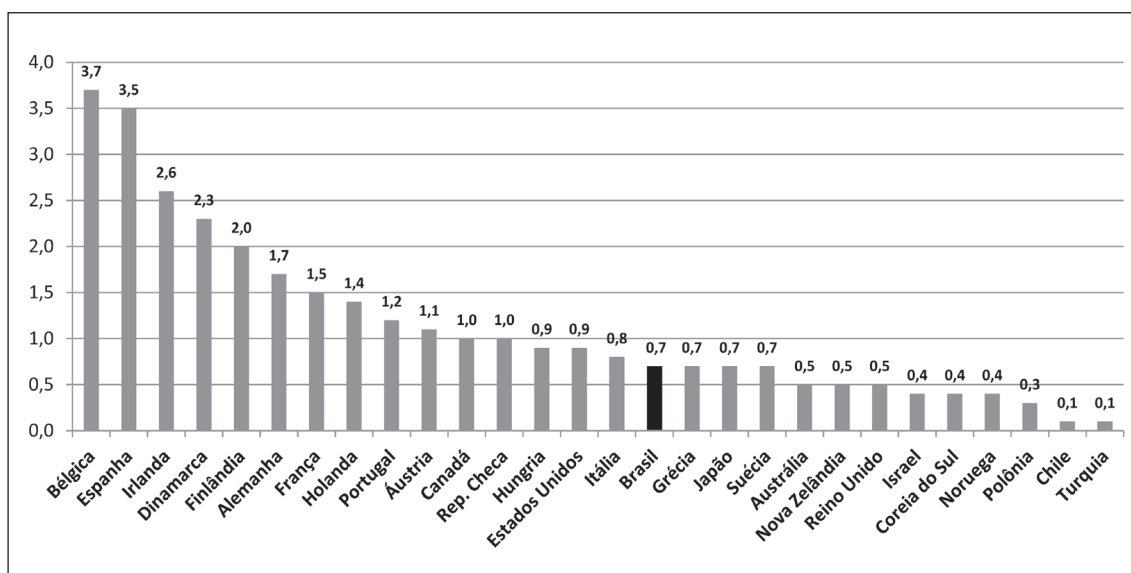
Assim como o setor de Previdência, as despesas com Saúde tendem a aumentar naturalmente seguindo o envelhecimento demográfico. O Brasil já possui dispêndios próximos à

média da OECD, cuja população é, em média, mais velha. O esforço que o setor público deve empreender é buscar melhorias de eficiência na gestão de maneira que, mantendo o crescimento da despesa próximo ao crescimento do PIB, se consiga melhorar os indicadores de atendimento e saúde da população.

4.3 Trabalho

As políticas de emprego representam uma importante parcela das despesas dos países desenvolvidos e o 10º maior componente das despesas públicas no Brasil. O Seguro Desemprego é o maior programa desse setor e suas despesas têm crescido significativamente acima do PIB nos últimos anos, fruto do processo de aumento da formalização do mercado de trabalho, bem como pela política de reajuste do Salário Mínimo, que é referência ao benefício.

Figura 8
Despesas com Seguro Desemprego (2009), % PIB



Fonte: *OECD social indicators* (2011). Elaboração própria.

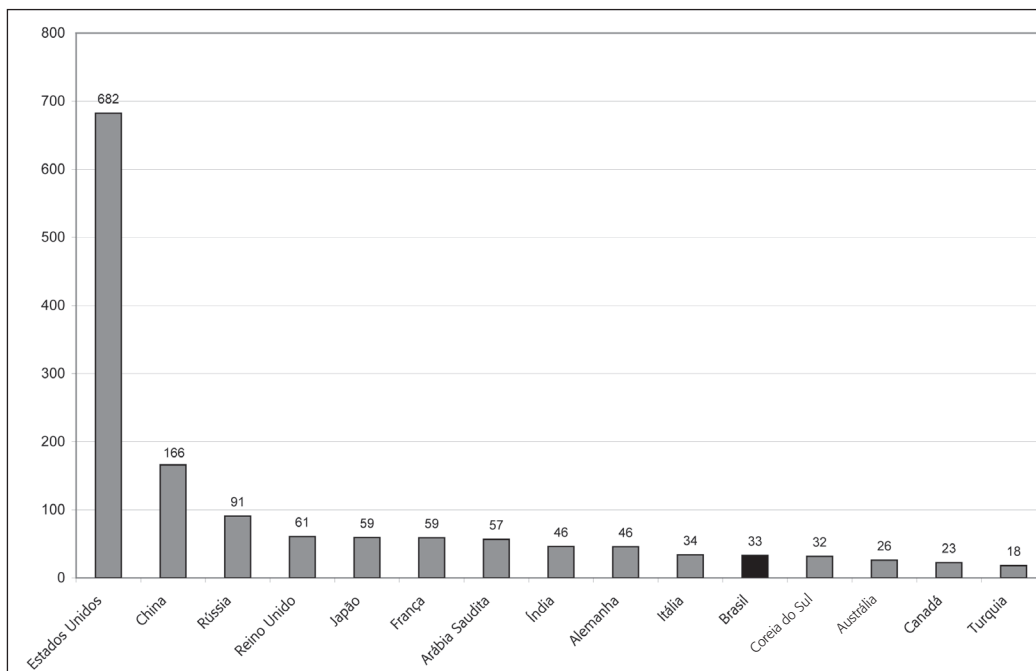
O banco de dados *OECD social indicators* dispõe de informações sobre despesas dos seus países-membros. No caso brasileiro, o dado tem como fonte o Anexo do PLDO sobre o FAT (MPOG). No comparativo internacional, observa-se que o Brasil se encontra próximo da média dos países da OCDE, juntamente com a Grécia, Japão e Suécia. Há de se mencionar que a duração do benefício do programa brasileiro é mais restrita do que a dos países desenvolvidos (de três a cinco meses). A peculiaridade do Brasil em relação aos outros países é a elevada rotatividade da mão de obra, que provoca excesso de solicitações desse benefício, dentre outros fatores.

4.4 Defesa

Sobre o setor de Defesa, foi observado que o comparativo internacional das despesas desse setor deve levar em consideração fatores peculiares, como geográficos e políticos. A principal referência mundial das despesas militares é o Instituto Internacional de Pesquisa da Paz de Estocolmo (Sipri). Eles dispõem de dados atualizados sobre as despesas militares da maioria dos países do mundo.

O que se observa é que as aplicações de recursos em Defesa estão diretamente vinculadas à localização em que os países estão inseridos. Os países do Oriente Médio, por exemplo, gastam, em média, 4,5% do PIB em defesa, enquanto na Ásia 2%, África 1,9%, Europa 1,6% e Américas 1,4%. Não existe correlação positiva entre alocação dos recursos em defesa e nível de desenvolvimento socioeconômico de países. América do Sul é um polo de estabilidade do mundo e os países desse continente aplicam menos recursos em defesa, em média, do que os demais continentes do mundo.

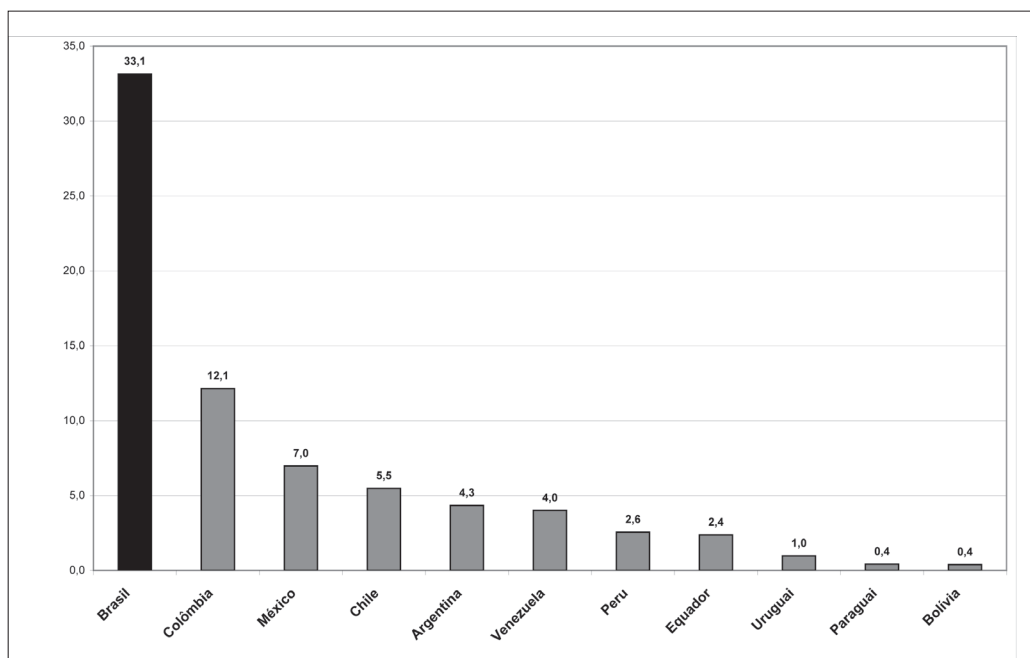
Figura 9
Despesas com Defesa (2012), em US\$ bilhões



Fonte: Sipri. Elaboração própria.

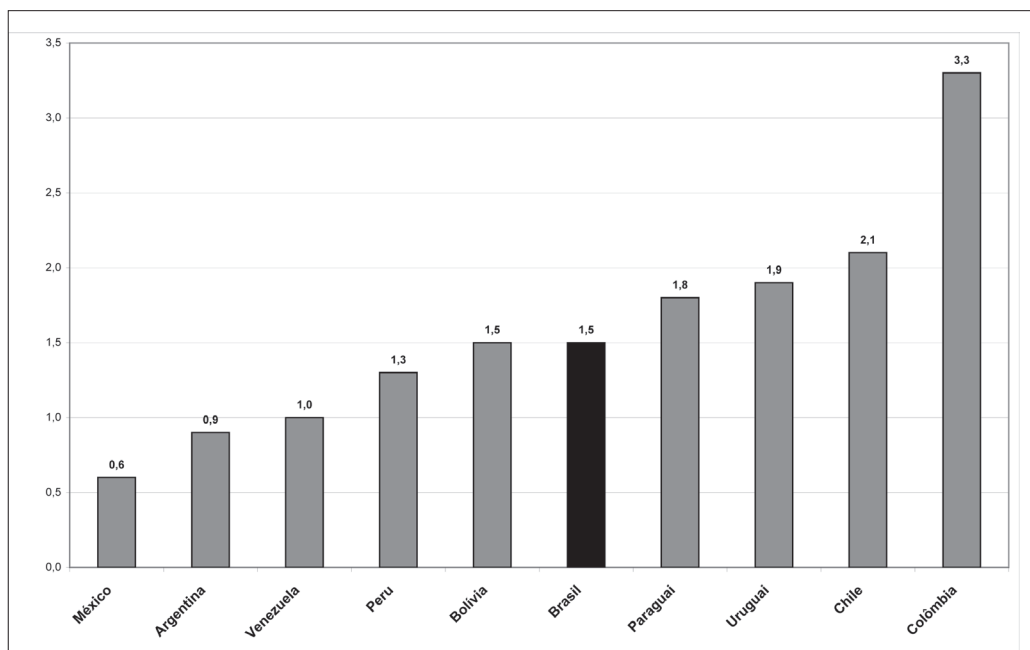
O Brasil tem o 11º maior orçamento do mundo em defesa. Os Estados Unidos é, de longe, a potência hegemônica militar. Seu orçamento em 2012 foi de US\$ 682 bilhões, mais que quatro vezes a segunda colocada, China, com US\$ 166 bilhões.

Figura 10
Despesas em Defesa em 2012 (US\$ bilhões)



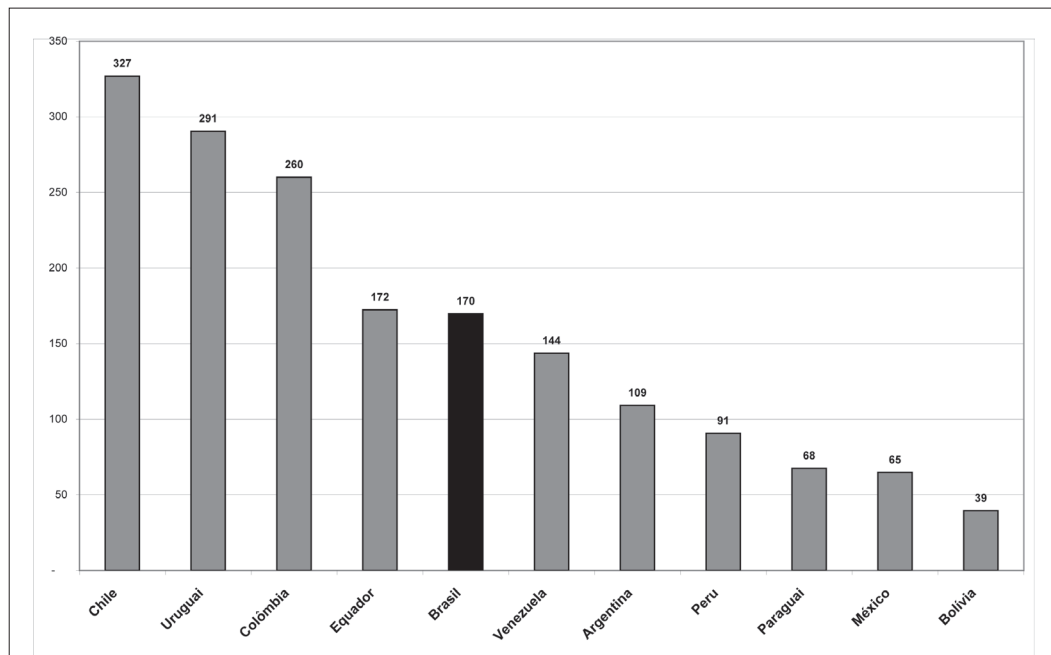
Fonte: Sipri e CIA. Elaboração própria.

Figura 11
Despesas em Defesa em 2012 (% PIB)



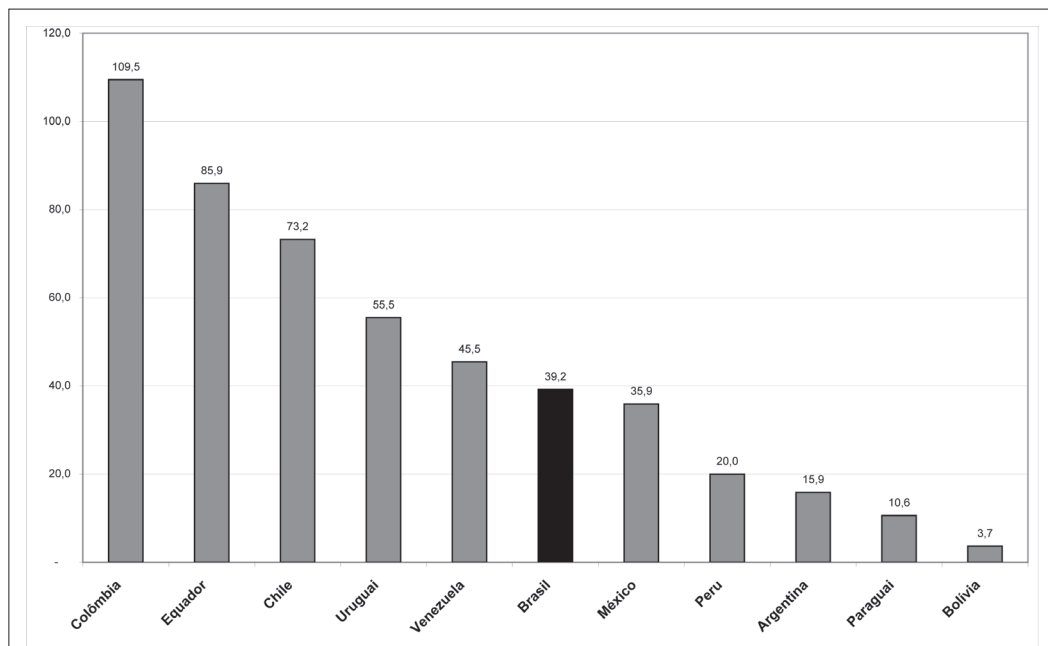
Fonte: Sipri e CIA. Elaboração própria.

Figura 12
Despesas em Defesa em 2012 em US\$ por habitante



Fonte: Sipri e CIA. Elaboração própria.

Figura 13
Despesas em Defesa em 2012 em US\$ por hectare (área)



Fonte: Sipri e CIA. Elaboração própria.

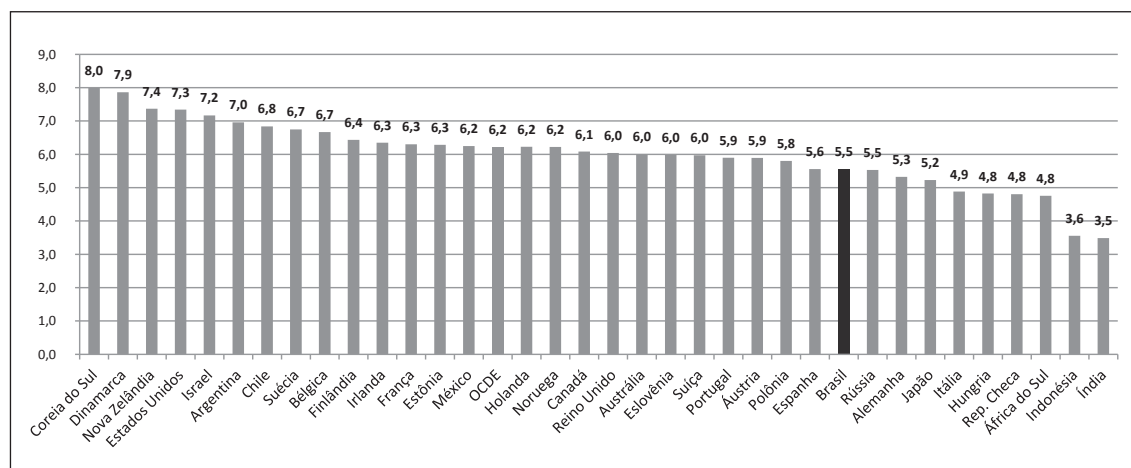
Este estudo indica que uma das formas apropriadas para realizar a análise das despesas com Defesa é a comparação com os países vizinhos do continente. Observa-se que o montante aplicado no Brasil equivale a proximamente o dobro do segundo colocado (Colômbia). Obviamente, as aplicações em Defesa dependem do tamanho da economia (riqueza), da população e do território. Realizando as ponderações das despesas com Defesa por esses indicadores, observa-se que o Brasil está na média dos demais países latino-americanos.

Com base apenas em comparativos internacionais, não parece haver indícios de que o Brasil esteja com problemas de falta de recursos em defesa. Porém, pode-se questionar o perfil dessas despesas: 50% das despesas em Defesa no Brasil são destinadas ao pagamento de aposentadorias e pensões. Os investimentos para modernização e reaparelhamento das Forças Armadas recebem menos de 10% do total de gasto. Esse perfil parece ser incompatível com as tendências modernas do setor.

4.5 Educação

A Educação é um dos setores estratégicos para o desenvolvimento econômico pelo seu relacionamento direto e indireto com as demais áreas do desenvolvimento. A principal fonte internacional dos dados de Educação é a OCDE que é, inclusive, responsável pela elaboração do teste Pisa, que mensura a qualidade do ensino de cada país. No caso das despesas com Educação, espera-se que países com perfil demográfico jovem, como o Brasil, tendam a alocar mais recursos no setor do que os demais países.

Figura 14
Despesa em Educação em 2009 (% PIB)

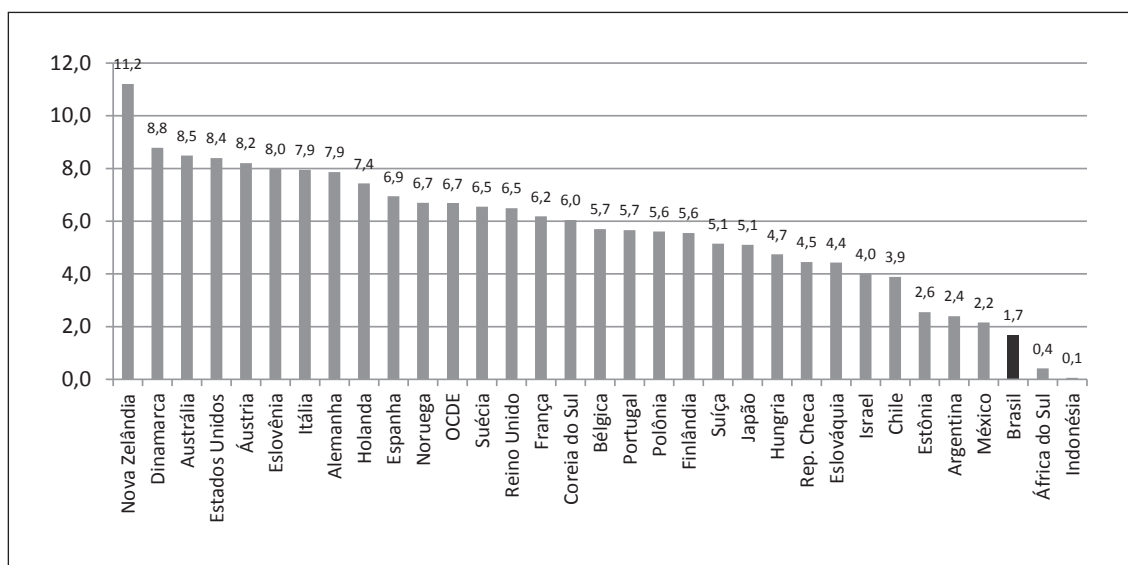


Fonte: OECD: Education at a Glance 2012. Elaboração própria.

Observando-se as despesas em Educação como proporção do PIB, observa-se que o Brasil está 0,7 p.p. abaixo da média dos países da OCDE. Apenas com base no comparativo internacional, acredita-se que a Educação seja o único setor analisado por este trabalho que sofra de carência alocativa de recursos no Brasil. Esse diagnóstico, obviamente, não exclui as possibilidades de ganhos de resultados por meio da melhoria da eficiência e da eficácia das políticas públicas. Observa-se, também, que não há país no mundo que gaste 10% do PIB em Educação, como o pretendido pelo projeto de lei do Plano Nacional de Educação 2011-20.

A OCDE também disponibiliza dados sobre o montante de recursos empregado por aluno. Verifica-se que o montante empregado no Brasil é muito inferior ao dos demais países. Na pré-escola, por exemplo, a média das despesas por aluno da OCDE é quatro vezes maior do que a brasileira. O único nível de ensino próximo à média da OCDE é o ensino superior.

Figura 15
Despesa por aluno da pré-escola (em milhares US\$ PPP)



Fonte: OECD: Education at a Glance 2012. Elaboração própria.

Figura 16
Despesa por aluno do ensino primário (em milhares US\$ PPP)

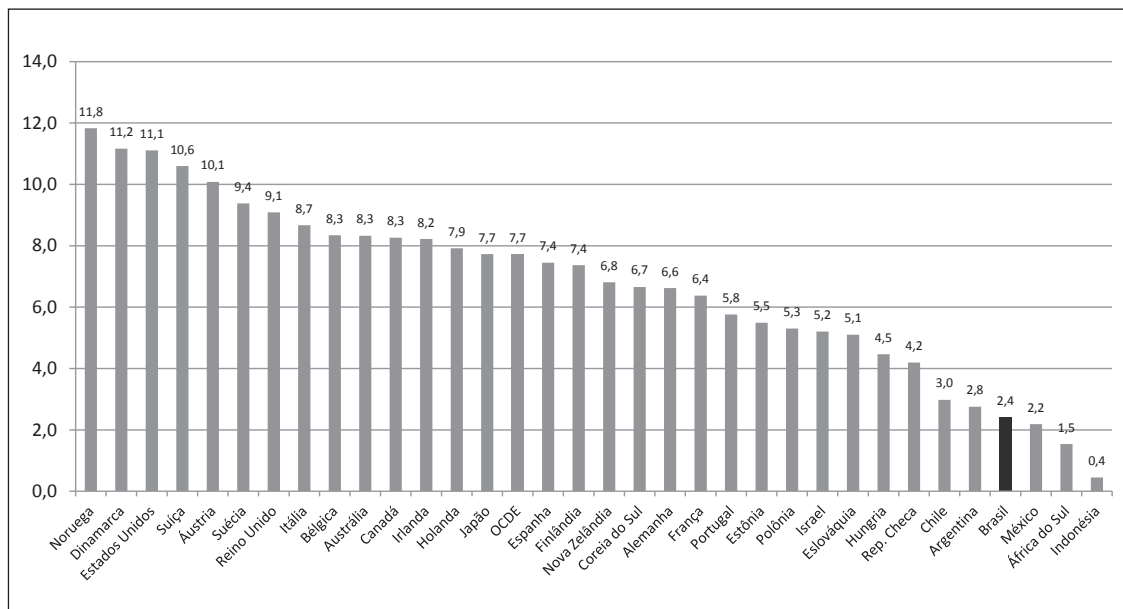


Figura 17
Despesa por aluno do ensino secundário (em milhares US\$ PPP)

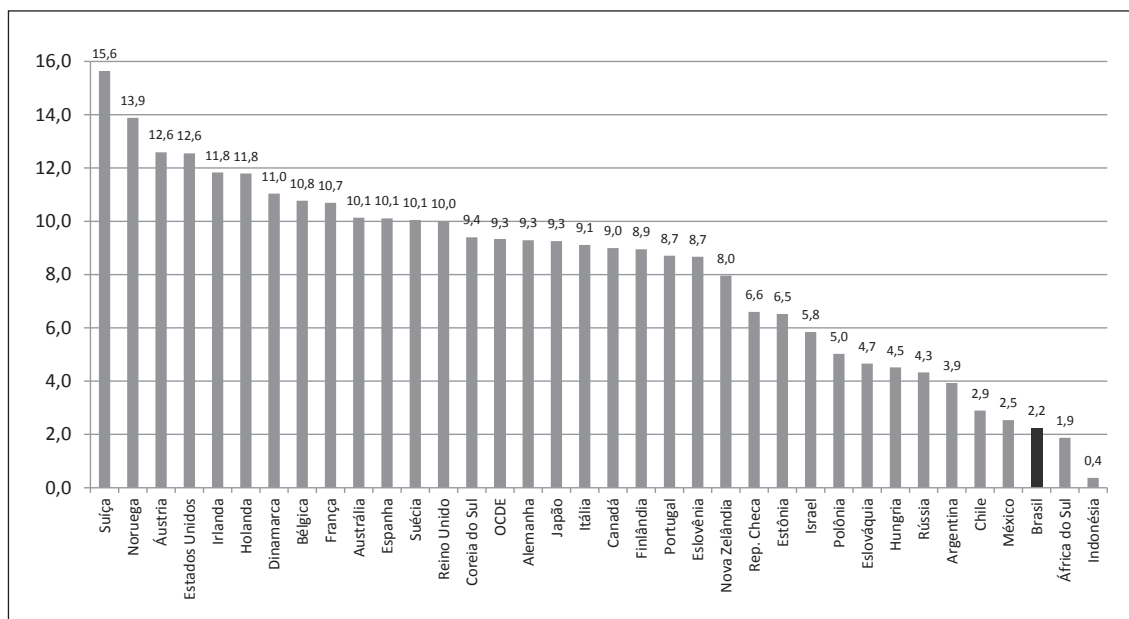
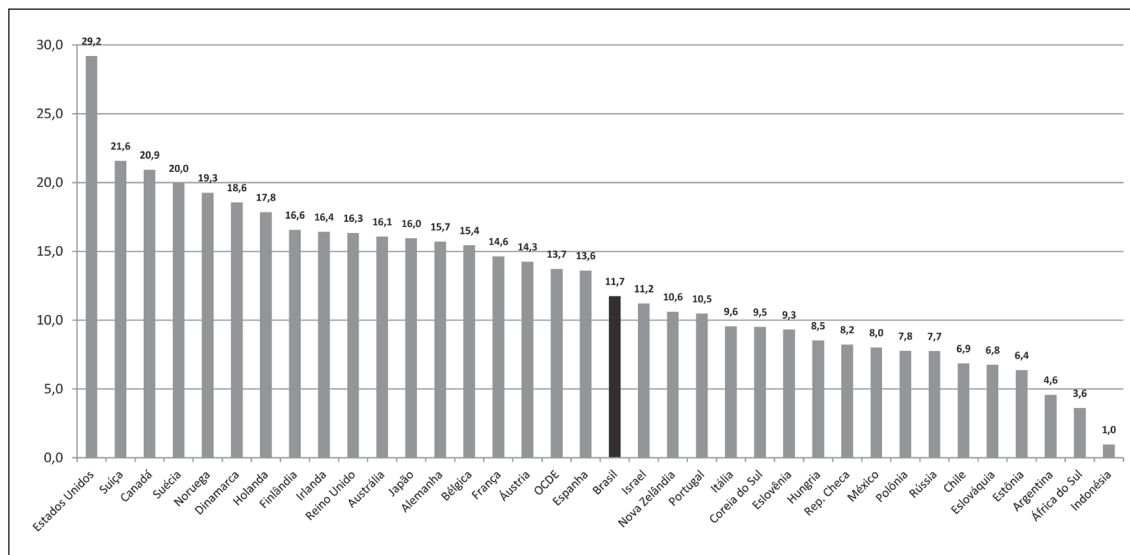


Figura 18
Despesa por aluno do ensino superior (em US\$ PPP)



Fonte: OECD: Education at a Glance 2012. Elaboração própria.

5. Conclusões e considerações finais

O presente trabalho contribui de três formas para os estudos das finanças públicas: (i) estabelece uma metodologia prática para a análise setorial das finanças públicas em que se permita indicação de reformas para melhor alocação, eficiência e eficácia das políticas públicas; (ii) propõe uma metodologia de consolidação das contas públicas de despesas por função do setor público consolidado, uma vez que esses dados inexistem, para que seja possível o conhecimento das áreas onde os recursos públicos são aplicados; (iii) realiza um comparativo internacional da função alocativa de cinco grandes áreas do gasto público.

O macro-objetivo da metodologia proposta nesse trabalho é a análise da qualidade do gasto público em toda a sua extensão: eficiência, eficácia, efetividade e melhora alocativa. Resumidamente, essa metodologia analisa a importância do setor à economia, aos indicadores sociais e às finanças públicas. Em seguida, são analisados os indicadores técnicos setoriais e comparados com indicadores de desenvolvimento e comparativos internacionais de decisões alocativas, além de dados técnicos para possível análise da eficiência e da eficácia das políticas públicas. O diagnóstico do setor é transformado em propostas de reformas legais (*policy recommendations*) e, após a avaliação do esforço político para cada proposta, toma-se a decisão sobre as reformas a serem conduzidas para aquele setor.

A segunda contribuição deste trabalho foi a definição de metodologia e cálculo do perfil do gasto público brasileiro por função orçamentária (área da despesa). Atualmente não exis-

tem estatísticas sobre o perfil do gasto do setor público consolidado porque há problemas de duplicidade na contagem das despesas devido às transferências entre os entes no Balanço do Setor Público Nacional. Dessa forma, este trabalho estimou a execução da despesa pública por área de atuação do governo e realizou análises desse resultado.

Por fim, a seção 4 apresentou as principais fontes de dados internacionais sobre a alocação do gasto público e realizou um comparativo internacional da alocação de recursos do setor público, com destaque para o perfil do gasto público brasileiro. Os comparativos internacionais são importantes por servirem como um dos parâmetros para indicação de excesso ou falta de recursos em cada setor. Foram realizados comparativos de cinco importantes áreas do gasto: Previdência, Saúde, Trabalho, Defesa e Educação.

Com base apenas no comparativo internacional, observou-se que o Brasil gasta excessivamente recursos com Previdência, mesmo que a demografia brasileira ainda seja jovem. Essa tendência deverá se deteriorar no médio prazo, o que exigirá reformas nas regras de aposentadoria que convirjam para o padrão internacional. Em relação à Saúde, ao Trabalho e à Defesa, foi verificado que o montante de recursos alocados para esses setores segue próximo da média internacional. Já a Educação foi o setor em que se observou a menor alocação de recursos do Brasil em relação aos demais países, o que é agravado quando se leva em consideração o perfil demográfico brasileiro. Ressalta-se que essa análise alocativa não é concorrente com políticas que visam à melhoria de eficiência, eficácia e efetividade do gasto. Dado o tamanho da carga tributária brasileira, verifica-se que há um amplo espaço para melhora da qualidade do gasto em todas as áreas do setor público!

Este trabalho pretende contribuir para os estudos das finanças públicas por meio da proposição de metodologia que combina dados financeiros, indicadores setoriais, de desenvolvimento e comparativos internacionais. Caso a sociedade brasileira resolva manter (ou reduzir) a carga tributária, a discussão sobre alocação, eficiência, eficácia e efetividade do gasto público torna-se fundamental. O que se busca nessa metodologia é garantir que as finanças públicas cumpram seu papel de agente fundamental para o financiamento do desenvolvimento futuro do país.

Referências

ACEMOGLU, Daron; AGHION, Philippe; ZILIBOTTI, Fabrizio. Distance to frontier, selection and economic growth. *Journal of the European Economic Association*, v. 4, n. 1, p. 37-74, 2006.

ANDERSON, James. *Public finance*. Lincoln, Nebraska: Houghton Mifflin Company, 2003.

BARRO, Robert; LEE, Jong-Wha. *International data on education attainment: updates and implications*. Cambridge, Massachusetts: Center of International Development at Harvard, 2000. (Working Paper, n. 42)

BENHABIB, Jess; SPIEGEL, Mark. The role of human capital in economic development: evidence from aggregate cross-country data. *Journal of Monetary Economics*, v. 34, n. 2, p. 143-173, out. 1994.

BENITEZ, Rogério. Infraestrutura, sua relação com a produtividade total dos fatores e seu reflexo sobre o produto regional. Planejamento e políticas públicas. *Ipea*, v. 19, n. 1, p. 275-306, 1999.

FERREIRA, Pedro C.; MALLIAGROS, Thomas. O Impacto da infraestrutura sobre o crescimento da produtividade do setor privado e do produto brasileiro. *Ensaio Econômico EPGE*, v. 28, n. 2, p. 315-338, 1998.

FRIEDMAN, Milton. Service, citizenship, and democracy: civic duty as an entailment of civil right: comment. In: EVERS, Williamson M. (Ed.). *National service*. Stanford: Pro & Con, 1990. p. 44-48.

GIAMBIAGI, Fabio et al. Impacto de reformas paramétricas na previdência social brasileira: simulações alternativas. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 37, p. 175-220, 2007.

GOBETTI, Sérgio; GOUVÊA, Raphael; SCHETTINI, Bernardo. *Resultado fiscal estrutural: um passo para a institucionalização de políticas anticíclicas no Brasil*. Texto para Discussão do Ipea, n. 1.515, 2010.

GRUBER, Jonathan. *Public finance and public policy*. 2nd ed. Nova York, NY: Massachusetts Institute of Technology, 2005.

HECKMAN, James; MASTEROV, Dimitri. The productivity argument for investing in young children. *Review of Agricultural Economics*, v. 29, n. 3, p. 446-493, 2007.

HYMAN, David. *Public finance: a contemporary application of the theory to policy*. 7th ed. Mason, Ohio: South Western, 2002.

MACIEL, Pedro J. Proposta à regra fiscal brasileira: orientação pelos ciclos econômicos. In: *Finanças Públicas*. Brasília: Editora da UnB, 2007.

MACIEL, Pedro J. *Social security in Brazil: importance, problems and reform agenda*. Stanford University: apresentação, ago. 2010. Disponível em: <www.pedrojucamacieli.com>. Acesso em: 12 ago. 2010.

MACIEL, Pedro J.; ANDRADE, Joaquim. *Investimento público em infraestrutura e crescimento regional no Brasil*. II Prêmio SOF de Monografias, edição 2008. Brasília: Editora da UnB, 2008.

MACIEL, Pedro J.; ANDRADE, Joaquim; TELES, Vladimir. Educação e crescimento regional no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA — ANPEC, XXXIX, 2011, Foz do Iguaçu. Disponível em: <www.anpec.org.br/encontro_2011.htm#AREA_9>. Acesso em: 30 jul. 2013.

MAYNARD, Rebecca; MCGRATH, Daniel. Family structure, fertility and child welfare. In: BEHRMAN, J.; NEVZER, S. (Ed.). *The social benefits of education*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1997.

MCMAHON, Walter. *Education and development: measuring the social benefits*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

MUSGRAVE, Richard. *The theory of public finance: a study in public economy*. Nova York, NY: McGraw-Hill, 1959.

OECD. Organization for Economic Cooperation and Development. *Economic Surveys: Brazil*. Volume 2009. 14 July 2009.

OECD. Organization for Economic Cooperation and Development. *Pensions at a glance, 2012 edition*. Paris: OECD Indicators, 2012.

ROCHA, Roberto; CAETANO, Marcelo. *O sistema previdenciário brasileiro: uma avaliação de desempenho comparada*. Texto para Discussão do Ipea, n. 1.331, 2008.

ROSEN, Harvey. *Public finance*. 7th ed. Nova York, NY: McGraw-Hill, 2005.

STIGLITZ, Joseph. *Economics of the public sector*. 3rd ed. Nova York, NY: Norton, 1999.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional. *Balanço do setor público nacional 2010*. Brasília, 2011.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. *Sipri yearbook*. Estocolmo: 2012.

TODARO, Michael; SMITH, Stephen. *Economic development*. 10th ed. Boston, Massachusetts: Addison-Wesley, 2009.

VANDENBUSSCHE, Jérôme; AGHION, Philippe; MEGUIR, Costas. Growth, distance to frontier and composition of human capital. *Journal of Economic Growth*, v. 11, n. 2, p. 97-127, jun. 2006.

Pedro Jucá Maciel é doutor em economia pela Universidade de Brasília (UnB) com pós-doutorado na Universidade de Stanford e analista de finanças da Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério da Fazenda. E-mail: pedrojucamaciell@gmail.com.