

AVALIAÇÃO DO GASTO PÚBLICO: ANÁLISE DE *PERFORMANCE* E DE EFICIÊNCIA DO SETOR PÚBLICO

Constantino Cronemberger Mendes¹

Rafael Terra²

Guilherme Resende Oliveira³

O interesse na avaliação de impactos da ação pública instala-se, nos anos 1970, em paralelo ao processo de implantação do orçamento moderno, iniciado nos anos 1960, quando são questionados e revistos os parâmetros do tamanho e da ação do setor público. Nesse período, o novo instrumento orçamentário denominado de Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento (PPBS, em inglês) incorpora preocupações com a eficiência e a efetividade da ação pública. O orçamento-programa é considerado o instrumento de operacionalização das ações de governo, por meio de políticas, planos, programas e projetos. O Brasil passa a adotar o orçamento-programa com a edição da Lei nº 4.320, de 1964, e do Decreto-Lei nº 200, de 1967.

Em contrapartida, estudos técnicos passam a adotar, cada vez mais, métodos de análises capazes de identificar ou quantificar o nível de eficiência e efetividade das políticas públicas. Nos últimos cinquenta anos, muita literatura especializada foi produzida na área de setor público no intuito de acompanhar, monitorar e avaliar os efeitos das políticas públicas na sociedade. Vários objetivos podem ser definidos para a ação pública, assim como diversos impactos podem ser detectados, dependendo do nível de interesse específico e dos métodos de avaliação utilizados.

Importa considerar a preocupação presente em definir a *performance* e a eficiência dos governos estaduais especificamente em áreas e ações diretamente associadas às suas responsabilidades constitucionais na provisão de bens e serviços públicos. Nem sempre isso

1. Coordenador do projeto Avaliação do Gasto Público no Ipea, técnico de planejamento e pesquisa da mesma instituição e diretor da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

2. Bolsista do Ipea. Professor do Departamento de Economia da Universidade de Brasília (UnB).

3. Bolsista do Ipea. Doutor em economia pela UnB e gerente da Agência Goiana de Assistência Técnica, Extensão Rural e Pesquisa Agropecuária (Emater-GO).

é possível, tendo em vista a recorrente ação pública compartilhada entre os três níveis de governo (federal, estadual e municipal) compatível ao vigente modelo federativo nacional.

Em muitos casos, os resultados da avaliação de políticas públicas e projetos sociais são usados como insumos no processo de decisão orçamentária, apesar de os achados apontarem para recomendações específicas para melhoria da eficácia, da eficiência e da efetividade. O Banco Mundial (2017) publicou um relatório que pode ser considerado propriamente uma análise do gasto público brasileiro. Um dos achados mais importantes do estudo é que alguns programas governamentais, que utilizam vultosos recursos, não são eficazes e beneficiam os ricos em maior grau que os pobres. Portanto, “o governo brasileiro gasta mais do que pode e, além disso, gasta mal” (*ibidem*). Logo, o banco sugere que seria possível economizar recursos sem prejudicar o acesso e a qualidade dos serviços aos mais pobres.

Para respeitar o Novo Regime Fiscal (teto dos gastos), será necessário respeitar um cuidadoso processo de priorização, o qual passa pela leitura do mencionado estudo. A pesquisa analisa profundamente os programas existentes e apresenta soluções e reformas que tornariam os gastos mais eficazes, eficientes e equitativos, já que uma das premissas do trabalho foi proteger os mais pobres e vulneráveis. Portanto, o Banco Mundial ressalta a alternativa de aumentar a tributação dos grupos de alta renda. Além disso, a redução dos gastos não é a única estratégia para estabelecer o equilíbrio fiscal, apesar de ser necessária.

Segundo Afonso, Schuknecht e Tanzi (2010b), o Brasil encontra-se nas últimas colocações em termos de *performance* (22º lugar) e eficiência (23º lugar) do gasto público, em um grupo de 24 países emergentes do mundo. Em outro estudo, Afonso, Romero-Barrutieta e Monsalve (2013), comparando 23 países latino-americanos e caribenhos, encontra o Brasil em 20º lugar em termos de *performance* e eficiência.

Segundo estudo do Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT, 2015), o Brasil é o país que tem o pior retorno em serviços públicos à sociedade, em comparação com trinta países que possuem as maiores cargas tributárias (CTs) do mundo, e leva em consideração a razão entre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e a CT em relação ao produto interno bruto (PIB). De acordo com o trabalho, em 2013 o Estado brasileiro arrecadava 35,0% do PIB e oferecia um péssimo retorno aos contribuintes, equivalente a um IDH de 0,744, que o colocava atrás de países com CTs semelhantes, a exemplo de Espanha (CT: 33,20%; IDH: 0,869) e Grécia (CT: 35,90%; IDH: 0,853).

O método utilizado neste projeto parte do método proposto por Afonso, Schuknecht e Tanzi (2005; 2010a; 2010b), Afonso, Romero-Barrutieta e Monsalve (2013), Afonso e Fernandes (2006; 2008) e Afonso e St. Aubyn (2004; 2006), aplicado em contextos internacionais diversos, aqui adotado para análises de diferentes áreas públicas e esferas de governo no Brasil, mais especificamente associado ao nível estadual. Essa escolha recai na possibilidade de análises de *performance* e eficiência comparadas entre os estados, ao invés da aplicação usual entre países, bem como pela maior disponibilidade de indicadores apropriados na escala estadual do que na esfera municipal.

A avaliação dos gastos públicos requer comparações entre *decision making units* (DMUs, do português unidades de tomada de decisão), que, no caso do setor público, podem ser países, estados, municípios, escolas, hospitais etc. O presente trabalho estabelece como

unidades de análise os estados brasileiros (UFs), responsáveis por uma parcela expressiva dos bens providos pelo setor público. São também as unidades subnacionais com maior quantidade e qualidade de informação disponível para análises de eficiência. Ademais, no processo de promoção de *accountability*, inicialmente pode ser difícil adequar os governos locais. É mais fácil promover a gestão eficiente e a *accountability* entre os estados e, com estes, buscar formas de promover o mesmo entre os municípios e as demais instituições públicas.

Afonso, Schuknecht e Tanzi (2005) propõem um indicador de eficiência baseado em um indicador de desempenho do setor público.

$$PSP_i = \sum_{j=1}^n PSP_{ij}, \quad (1)$$

em que PSP_{ij} é um indicador que compreende indicadores de oportunidade e musgravianos,⁴ que medem o desempenho do setor público do país em sete dimensões: *i*) administrativa; *ii*) educação; *iii*) saúde; *iv*) infraestrutura pública; *v*) distribuição de renda; *vi*) estabilidade; e *vii*) *performance* econômica. O subscrito *j* denota cada dimensão, e o subscrito *i* denota a unidade de análise. Na dimensão administrativa, os indicadores usados são os de corrupção, burocracia, eficiência do Judiciário e economia subterrânea. Na dimensão da educação são usados indicadores de matrícula na educação secundária e o desempenho dos alunos em exames padronizados (média de matemática, leitura e ciências no Programa Internacional de Avaliação de Alunos – Pisa). Em saúde os indicadores usados são os de mortalidade infantil e expectativa de vida. Os indicadores usados para refletir infraestrutura pública medem a existência e a qualidade de infraestrutura de comunicações e transporte. O indicador de distribuição de renda mede a parcela da renda apropriada por 40% dos domicílios mais pobres. A estabilidade é medida pelo coeficiente de variação do crescimento do PIB e pela variação da inflação. Por fim, a *performance* econômica é medida pela renda *per capita*, pelo crescimento econômico médio e pelo desemprego.

Propomos as seguintes dimensões de indicadores de oportunidade: *i*) administrativa; *ii*) educação; *iii*) saúde; *iv*) segurança; *v*) justiça; *vi*) meio ambiente; e *vii*) infraestrutura pública.

O indicador de eficiência é calculado pela razão entre cada um dos indicadores PSP e os indicadores de gastos correspondentes PEX :

$$PSE_i = \sum_{j=1}^n \frac{PSP_{ij}}{PEX_{ij}}, \quad (2)$$

em que o subscrito *j* denota cada dimensão e o subscrito *i* denota cada unidade de análise. Esses indicadores são normalizados para terem médias iguais a 1 em um ano-base t_0 . Os autores reconhecem que a ineficiência pode se refletir nos gastos, na tributação e na regulação pelo setor público. Eles testam outras ponderações dos indicadores para verificar a sensibilidade dos resultados. Afonso, Schuknecht e Tanzi (2005) chegam à conclusão de que governos pequenos (menor gasto como proporção do PIB) logram melhores resultados em termo de *performance* e são mais eficientes.

4. Indicadores musgravianos buscam refletir as principais tarefas do governo segundo Richard A. Musgrave de promover a estabilidade, a distribuição de renda e o crescimento econômico.

A princípio, *i* denotará cada estado. Tanto os indicadores de produto quanto os gastos deverão se referir ao esforço conjunto dos governos municipal, estadual e federal no estado.

REFERÊNCIAS

AFONSO, A.; FERNANDES, S. Measuring local government spending efficiency: evidence for the Lisbon region. **Regional Studies**, v. 40, n. 1, p. 39-53, 2006.

_____; _____. Assessing and explaining the relative efficiency of local government. **The Journal of Socio-Economics**, v. 37, n. 5, p. 1946-1979, 2008.

AFONSO, A.; ROMERO-BARRUTIETA, A.; MONSALVE, E. **Public sector efficiency: evidence for Latin America**. Washington: IDB, 2013. (Discussion Paper, n. 279).

AFONSO, A.; SCHUKNECHT, L.; TANZI, V. Public sector efficiency: an international comparison. **Public Choice**, v. 123, n. 3-4, p. 321-347, 2005.

_____; _____. Income distribution determinants and public spending efficiency. **The Journal of Economic Inequality**, v. 8, n. 3, p. 367-389, 2010a.

_____; _____. Public sector efficiency: evidence for new EU member states and emerging markets. **Applied Economics**, v. 42, n. 17, p. 2147-2164, 2010b.

AFONSO, A.; ST. AUBYN, M. **Non-parametric approaches to education and health expenditure efficiency in OECD countries**. Paris: OECD, 2004.

_____; _____. Cross-country efficiency of secondary education provision: a semi-parametric analysis with non-discretionary inputs. **Economic Modelling**, v. 23, n. 3, p. 476-491, 2006.

BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil**. [s.l.]: Banco Mundial, 2017. v. 1. (Série Brasil – Revisão das Despesas Públicas).

IBPT – INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO. Ajuste fiscal: um mal necessário. **Revista Governança Tributária**, n. 5, p. 6-12, 2015.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BOUERI, R.; ROCHA, F.; RODOPOULOS, F. **Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015.