

Qualidade dos bens públicos e eficiência do gasto no Brasil

- ▶ Na discussão sobre os elevados níveis de gastos e dívida pública do Brasil, surge com alguma frequência o argumento de que outros países apresentam patamares semelhantes, ou até mesmo superiores. Tal argumento ignora o custo da dívida desses países - no geral, mercados desenvolvidos com juros significativamente mais baixos - e a qualidade dos bens e serviços públicos que são oferecidos, que é o foco deste estudo.
- ▶ Utilizamos métricas de qualidade nas áreas de saúde, educação, administração pública, equidade e infraestrutura para comparar a qualidade dos bens e serviços públicos oferecidos no Brasil com a de outros países. Também analisamos a eficiência do gasto, ponderando a qualidade dos bens e serviços públicos pelo gasto total como proporção do PIB.
- ▶ Os resultados mostram que o setor público brasileiro tem um desempenho inferior em relação às regiões comparadas, tanto em termos de qualidade como de eficiência. Mesmo no setor de educação, em que o Brasil se posiciona um pouco melhor na qualidade relativa, o quadro de baixa eficiência permanece.
- ▶ Nesse sentido, a adoção de medidas para melhorar a qualidade e eficiência do gasto público é uma maneira sensata de lidar com as restrições fiscais brasileiras, principalmente em um contexto de endividamento crescente como proporção do PIB.

Para analisar a qualidade dos bens públicos oferecidos, utilizamos indicadores socioeconômicos compilados pelo Banco Mundial para construir uma métrica semelhante à de Ribeiro (2008). As medidas da qualidade dos bens públicos são reunidas em cinco grupos: saúde, educação, administração pública, equidade e infraestrutura/segurança. Abaixo, detalhamos o que compõe cada dimensão:

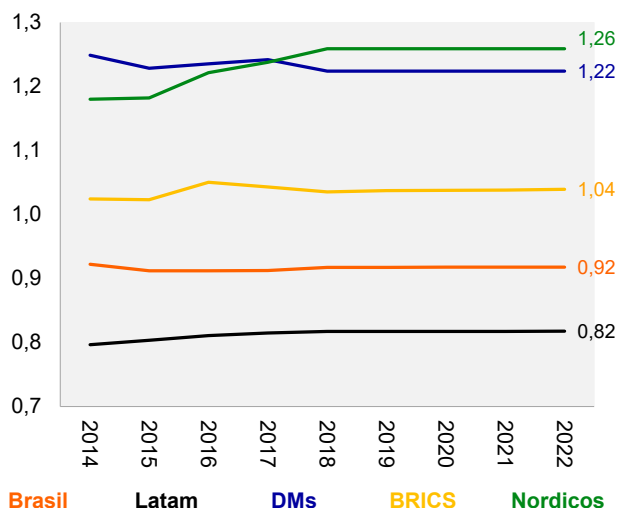
- **Educação:** Taxa de alfabetização entre jovens; Desempenho em matemática no PISA; Taxa de graduações não atrasadas (não repetentes).
- **Saúde:** Expectativa de vida; Taxa de mortalidade neonatal.
- **Administração:** Índice de controle de corrupção, Índice de qualidade do sistema judiciário; Quantidade de processos necessários para abrir um negócio (medida de burocracia).
- **Equidade:** Porcentagem da renda total pertencente aos 40% mais pobres.
- **Infraestrutura/segurança:** Porcentagem da população com acesso à eletricidade; Homicídios intencionais a cada 100,000 pessoas.

Agregamos essas cinco dimensões em um índice que busca representar a qualidade dos bens públicos oferecidos em cada país, com cada um dos grupos de variáveis com peso igual (20%) na composição deste indicador. A construção foi feita de modo que valores acima de 1 indicam que o país tem um desempenho melhor que a média no quesito em questão, enquanto valores abaixo de 1 representam um desempenho pior que média. Por exemplo, um desempenho de 1,05 mostra um grupo com resultado 5% acima da média.

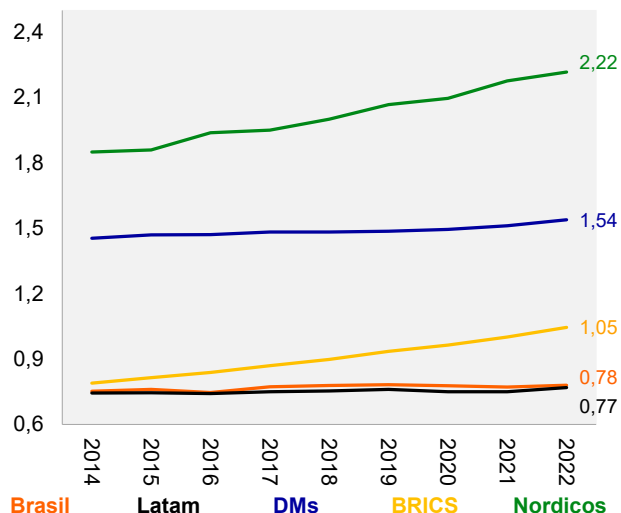
Dividimos a amostra em cinco grupos: i) Brasil; ii) América Latina¹; iii) BRICS²; iv) países desenvolvidos (DMs)³ e v) países nórdicos⁴.

Os gráficos⁵ abaixo mostram a evolução dos indicadores para cada um desses grupo nas cinco dimensões analisadas.

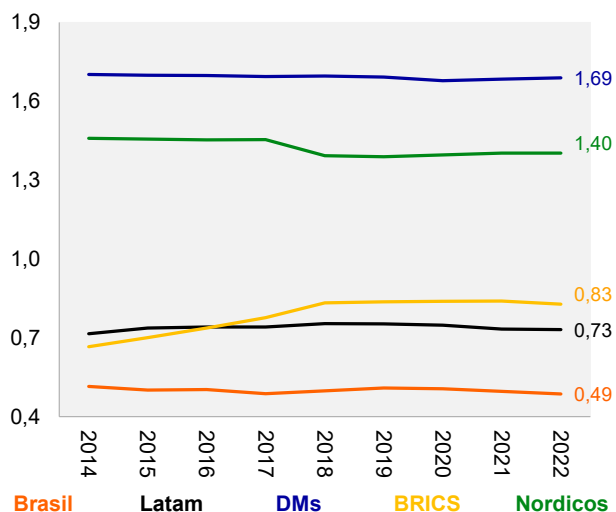
Qualidade da Educação



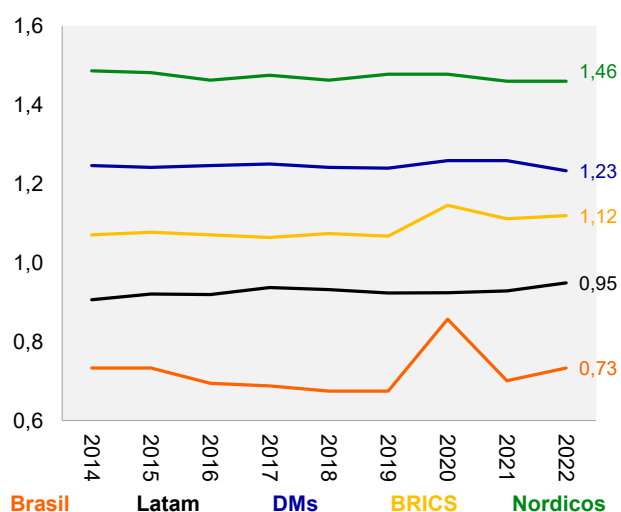
Qualidade da Saúde



Qualidade da Administração Pública



Qualidade da Equidade



¹ Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai e Peru

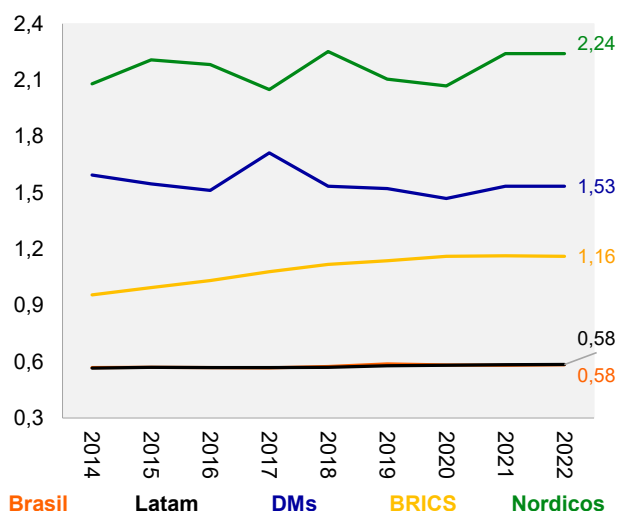
² Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

³ Austrália, França, Alemanha, Reino Unido, Estados Unidos e Nova Zelândia

⁴ Suécia, Dinamarca e Noruega

⁵ Calculamos os indicadores para cada grupo por meio de uma média aritmética simples dos países que o compõe.

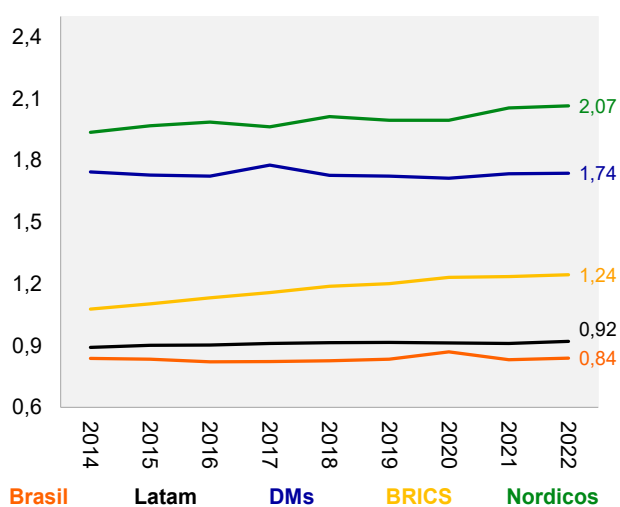
Qualidade da Infraestrutura



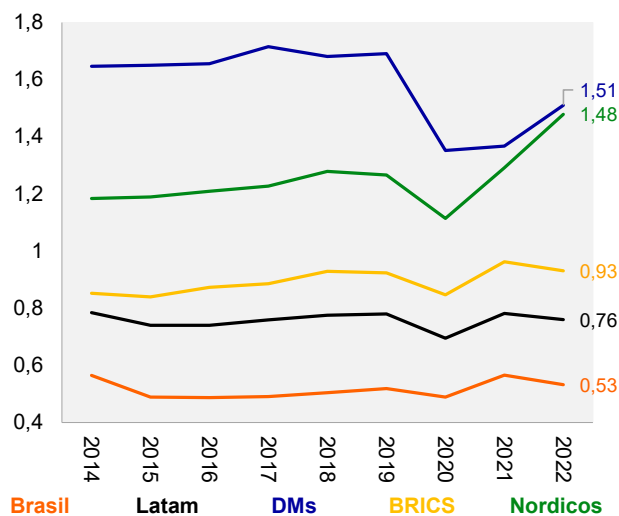
Adicionalmente, dividimos o indicador de qualidade do gasto pelo montante total de gasto do governo em proporção do PIB, para medir a eficiência do gasto público.

Observa-se que o Brasil apresenta desempenho do setor público inferior a todos os agregados, tanto em termos da qualidade dos bens e serviços quanto na eficiência do gasto.

Qualidade dos Bens Públicos



Eficiência do Gasto Público

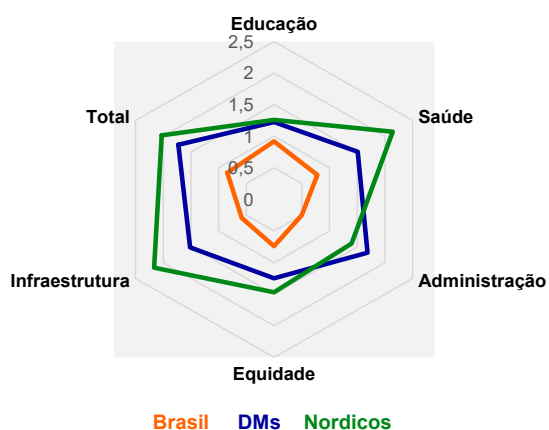


Quando ponderamos a qualidade dos bens públicos pelo inverso do gasto público total do país para mensurar a eficiência, o indicador do Brasil sofre uma queda significativa (fica mais afastado de 1). Também chama a atenção que os governos de mercados desenvolvidos no geral são mais eficientes que os Nórdicos, que gastam significativamente mais: a média de gasto público total em proporção do PIB para DMs é aproximadamente 23,7%, enquanto para os países nórdicos é quase 34,8%. Para o Brasil, este número é de 34,7%.

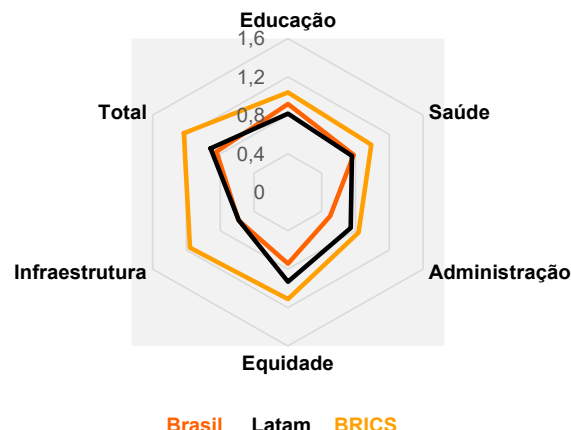
Um dos motivos para o mau desempenho do Brasil no indicador de eficiência é o alto volume de recursos públicos destinados à previdência e aos gastos gerais. Isso é destacado no artigo "Despesa por Função do Governo Geral", (acesse [aqui](#)) publicado pelo Tesouro Nacional, que mostra que o Brasil tem gastos elevados nessas categorias, sendo o país que mais investe em serviços públicos gerais no mundo. No entanto, esses gastos não se traduzem em melhorias na qualidade dos bens públicos oferecidos.

Para comparar também o desempenho do setor público nos diferentes segmentos, os gráficos abaixo mostram a média dos últimos quatro anos dos indicadores de qualidade dos bens públicos em cada um dos grupos, bem como o total.

Qualidade dos Bens Públicos



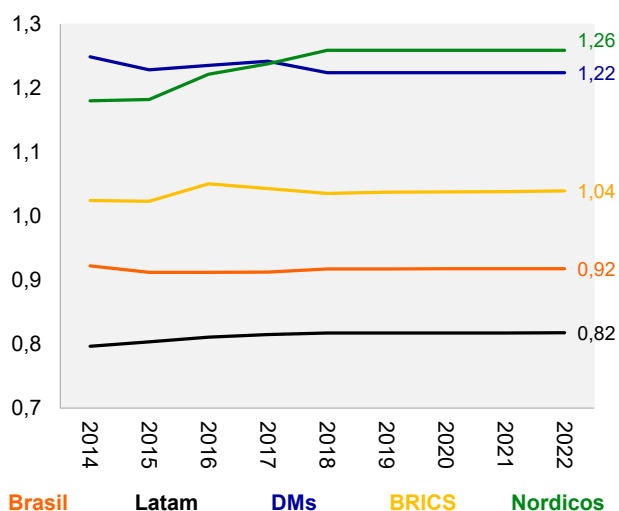
Qualidade dos Bens Públicos



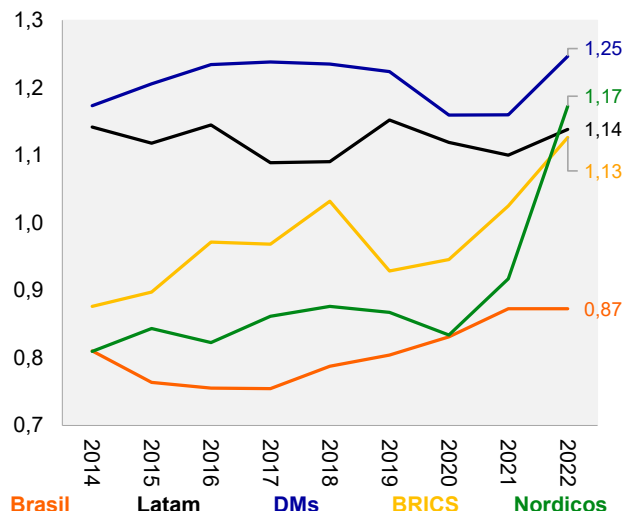
Percebe-se que o desempenho do setor público brasileiro é inferior aos dos agregados de países em boa parte dos setores. As exceções são os grupos de saúde e educação nos quais o Brasil apresenta um desempenho ligeiramente superior ao dos pares latino-americanos. Contudo, o valor encontrado para os indicadores ainda é menor do que 1 em ambos os casos, indicando um desempenho abaixo da média da amostra.

Os gráficos abaixo mostram as séries temporais da qualidade dos bens e serviços públicos e da eficiência do gasto considerando apenas as variáveis do grupo de Educação, em que o Brasil leva alguma vantagem, em termos de qualidade, em relação aos países da América Latina.

Qualidade da Educação



Eficiência do Gasto em Educação



É notável que mesmo com a educação brasileira apresentando qualidade superior à da média de outros países latino-americanos, em termos de eficiência do gasto, o país fica significativamente atrás. Além disso, em boa parte da amostra, há bastante proximidade entre a eficiência do gasto em educação no Brasil e nos países nórdicos. Isso ocorre em função do alto montante gasto por estes países - em torno de 7,6% do PIB (exceto em 2022, quando este foi reduzido para apenas 5,6%, o que explica a alta do indicador de eficiência neste ano), ante a média amostral de 5,9% do Brasil.

Conforme mostrado até aqui, o Brasil se encontra em posição desfavorável tanto na qualidade quanto na eficiência do gasto público. Nesse contexto, é natural que se pergunte: como reverter, ou ao menos melhorar, esse quadro?

Como ressaltado em Maia, Valle, Frossard, Campos, Mélo e Carvalho (2007), o aumento na eficiência do gasto público não é alcançado somente pela redução do montante gasto, visto que a oferta de bens e serviços públicos pode ser negativamente afetada. Na verdade, é desejável aumentar o retorno dos recursos utilizados, gastando menos e produzindo mais, através da adoção de práticas de gestão mais modernas e eficazes. O aprimoramento da eficiência do gasto público exige uma mudança estratégica em direção a mecanismos de governança mais robustos, a adoção de práticas orçamentárias orientadas por desempenho e a consolidação de uma cultura de prestação de contas.

Um primeiro passo nessa direção é o **fortalecimento das estruturas institucionais**, de modo a garantir que órgãos de controle e conselhos fiscais atuem com atribuições claras e recursos suficientes. Conforme destacado por Tanzi e Davoodi (1998) esse aprimoramento contribui para aumentar a transparência e reduzir o risco de desvio de recursos que deveriam ser destinados a serviços essenciais. Uma das medidas que podem ajudar nesse sentido é a adesão a organismos internacionais, que poderia acelerar a adoção de mecanismos mais eficazes de controle.

Um segundo aspecto relevante envolve a **reformulação das práticas orçamentárias**, com a transição de alocações históricas para métodos de orçamento baseado em resultados. As evidências apresentadas pela OCDE (2009) demonstram que esse enfoque, centrado em metas mensuráveis, incentiva as entidades públicas a priorizar a relação custo-benefício e a qualidade do serviço prestado, permitindo a reavaliação de programas com baixo desempenho e a manutenção do financiamento àqueles que demonstram eficácia. O uso sistemático de dados e análises ao longo desse processo reforça a capacidade de o Estado aprender com experiências passadas e direcionar melhor seus recursos.

Além dessas reformas orçamentárias, a **modernização dos sistemas de gestão das finanças públicas** mostra-se fundamental. Ao adotar padrões contábeis atualizados, sistemas de gerenciamento de caixa mais ágeis e ferramentas de monitoramento em tempo real, os formuladores de políticas podem acompanhar o uso dos recursos de forma mais precisa e fazer ajustes conforme surjam novos desafios. Nesse sentido, Grigoli e Ley (2012) enfatizam que uma gestão financeira sólida não apenas eleva a eficiência do gasto, mas também influencia positivamente o bem-estar social, pois direciona recursos para finalidades com maior retorno socioeconômico.

Por fim, a adoção de **práticas de contratação pública abertas e competitivas** pode gerar ganhos imediatos, ao reduzir ineficiências, diminuir custos e garantir que mais fornecedores tenham acesso às licitações. A implementação de plataformas digitais e processos transparentes, conforme defendido pelo Banco Mundial (2016), ajuda a mitigar perdas decorrentes de falhas e irregularidades, ao mesmo tempo em que fortalece a confiança da sociedade na administração pública. Maia, Valle, Frossard, Campos, Mélo e Carvalho (2007) também exemplificam uma política desta natureza citando o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), programa criado pelo governo brasileiro em resposta ao apagão de 2001, que visa diversificar a matriz energética do país por meio de contratos de compra de energia a longo prazo, oferecendo condições favoráveis para que os produtores de energia renovável possam competir no mercado.

Em todas essas frentes, a avaliação sistemática e independente – seja por meio de auditorias regulares, participação cidadã ou escrutínio externo – sustenta uma abordagem flexível e orientada por resultados. Quando articuladas de forma coesa, essas medidas podem promover uma transformação substancial no modo como os recursos públicos são alocados e geridos, resultando em serviços mais eficazes e melhores indicadores sociais e econômicos.

Conclusão

Neste estudo, mostramos que o problema do gasto público no Brasil é mais profundo do que seu elevado montante. Ao analisar a qualidade do gasto, notamos que o Brasil se encontra em posição ruim; um quadro que se torna ainda mais grave quando a eficiência do gasto é adicionada à equação. Nesse sentido, a adoção de medidas para reverter esse quadro é uma maneira sensata de lidar com as restrições fiscais brasileiras, principalmente em um contexto de endividamento crescente como proporção do PIB.

Bernardo Torós
Fábio Diniz

Bibliografia:

Ribeiro, Marcio (2008). “Desempenho e Eficiência do Gasto Público: Uma Análise Comparativa entre o Brasil e um Conjunto de Países da América Latina”, (disponível [aqui](#)).

Tanzi, V., & Davoodi, H. (1998). Corruption, Public Investment, and Growth. In H. Shibata & T. Ithori (Eds.), *The Welfare State, Public Investment, and Growth*. Tokyo: Springer, (disponível [aqui](#)).

Maia, Alexandre, Valle, André do, Frossard, Leila Barbieri de Matos, Campos, Leila Kuhnert, Mélo, Leonardo, & Carvalho, Marco Antonio Bastos de (2007). “A Importância da Melhoria da Qualidade do Gasto Público no Brasil: Propostas Práticas para Alcançar Este Objetivo”, (disponível [aqui](#)).

Grigoli, F., & Ley, E. (2012). Quality of Government and Living Standards: Adjusting for the Efficiency of Public Spending. IMF Working Paper No. 12/182, (disponível [aqui](#)).

OECD. (2009). Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities. OECD Journal on Budgeting, 7(1), 1–41, (disponível [aqui](#)).

World Bank. (2016). Making Procurement Work for Development. Washington, D.C.: World Bank Group, (disponível [aqui](#)).

Anexo: Metodologia dos Indicadores Propostos

Conforme mencionado anteriormente, os dados utilizados estão acessíveis no site do Banco Mundial. Para períodos em que os dados não estão disponíveis utilizamos uma variação linearizada. Por exemplo, não havendo dados entre os anos A_I (ano inicial) e A_F (ano final), o valor adotado para o ano $A_j \in [0, A_F - A_I]$ é definido pela fórmula abaixo:

$$D_j = \frac{D_F - D_I}{A_F - A_I} * (D_j - A_I)$$

Intuitivamente, a fração representa a variação média do indicador por ano. Este valor é multiplicado pelo número de períodos passados até que o dado volte a estar disponível.

Excepcionalmente para os índices de qualidade do judiciário e para o dado referente ao número de dias para se abrir um negócio no país (usado como medida de burocracia), as séries foram encerradas em 2019. Para contornar este problema, o último valor disponível foi extrapolado até 2022 (isso não trouxe grandes prejuízos à análise pois esses dados apresentam pouca variação histórica).

Em seguida, as variáveis em que um maior valor representa uma pior provisão de bens públicos, como número de homicídios intencionais e mortalidade neonatal, foram elevadas a -1 , de modo a facilitar a comparação. Por fim, todas as variáveis foram divididas pela sua média amostral para todos os países, visando facilitar a análise comparativa, uma vez que valores maiores que 1 indicam um desempenho acima da média e vice-versa.

O cálculo da qualidade dos bens públicos para o grupo G_i no ano t , composto pelas variáveis V_1, \dots, V_n foi feito por média aritmética simples, conforme é indicado abaixo.

$$G_{it} = \frac{1}{n} \left(\sum_n V_{nt} \right), \text{ sendo } G \in [Sd, Ed, Adm, Eq, Inf]$$

Por sua vez, o indicador de qualidade do bem público (QBP) é a média de todos os grupos padronizada entre os países (média do grupo = 1).

$$QBP_{it} = \frac{1}{5} \left(\frac{Sd_i}{E[Sd]} + \frac{Ed_i}{E[Ed]} + \frac{Adm_i}{E[Adm]} + \frac{Eq_i}{E[Eq]} + \frac{Inf_i}{E[Inf]} \right)$$

Finalmente, como já descrito anteriormente, para chegar no indicador de eficiência do gasto público (EGP), dividimos a QBP pelo gasto público do país em questão como proporção do PIB, denotado por $\left(\frac{G}{Y}\right)_{it}$.

$$EGP_{it} = \frac{QBP_{it}}{\left(\frac{G}{Y}\right)_{it}}$$

Pesquisa macroeconômica – Itaú

Mario Mesquita – Economista-Chefe

Para acessar nossas publicações e projeções visite nosso site:

<https://www.itaubba-pt/analises-economicas>



Informações Relevantes

1. Este relatório foi desenvolvido e publicado pelo Departamento de Pesquisa Macroeconômica do Itaú Unibanco S.A. ("Itaú Unibanco"). Este relatório não é um produto do Departamento de Análise de Ações do Itaú Unibanco ou da Itaú Corretora de Valores S.A. e não deve ser considerado um relatório de análise para os fins do artigo 1º da Instrução CVM n.º 20, de 2021.
2. Este relatório tem como objetivo único fornecer informações macroeconômicas e não constitui e nem deve ser interpretado como sendo uma oferta de compra e/ou venda ou como uma solicitação de uma oferta de compra e/ou venda de qualquer instrumento financeiro, ou de participação em uma determinada estratégia de negócios em qualquer jurisdição. As informações contidas neste relatório foram consideradas razoáveis na data em que o relatório foi divulgado e foram obtidas de fontes públicas consideradas confiáveis. Entretanto, o Itaú Unibanco não dá nenhuma segurança ou garantia, seja de forma expressa ou implícita, sobre a integridade, confiabilidade ou exatidão dessas informações. Este relatório também não tem a intenção de ser uma relação completa ou resumida dos mercados ou desdobramentos nele abordados. O Itaú Unibanco não possui qualquer obrigação de atualizar, modificar ou alterar este relatório e informar o respectivo leitor.
3. As opiniões expressas neste relatório refletem única e exclusivamente as visões e opiniões pessoais do analista responsável pelo conteúdo deste material na data de sua divulgação e foram produzidas de forma independente e autônoma, inclusive em relação ao Itaú Unibanco, à Itaú Corretora de Valores S.A. e demais empresas do grupo econômico do Itaú Unibanco.
4. Este relatório não pode ser reproduzido ou redistribuído para qualquer outra pessoa, no todo ou em parte, qualquer que seja o propósito, sem o prévio consentimento por escrito do Itaú Unibanco. Informações adicionais sobre os instrumentos financeiros discutidos neste relatório encontram-se disponíveis mediante solicitação. O Itaú Unibanco e/ou qualquer outra empresa de seu grupo econômico não se responsabiliza e tampouco se responsabilizará por quaisquer decisões, de investimento ou e outra, que forem tomadas com base nos dados aqui divulgados.

Observação Adicional: Este material não leva em consideração os objetivos, situação financeira ou necessidades específicas de qualquer cliente em particular. Os clientes precisam obter aconselhamento financeiro, legal, contábil, econômico, de crédito e de mercado individualmente, com base em seus objetivos e características pessoais antes de tomar qualquer decisão fundamentada na informação aqui contida. Ao acessar este material, você declara e confirma que compreende os riscos relativos aos mercados abordados neste relatório e às leis em sua jurisdição referentes a provisão e venda de produtos de serviço financeiro. Você reconhece que este material contém informações proprietárias e concorda em manter esta informação somente para seu uso exclusivo.

SAC Itaú: Consultas, sugestões, reclamações, críticas, elogios e denúncias, fale com o SAC Itaú: 0800 728 0728. Ou entre em contato através do nosso portal <https://www.itaubba-pt/ atendimento-itaubba-para-voce/>. Caso não fique satisfeito com a solução apresentada, de posse do protocolo, contate a Ouvidoria Corporativa Itaú: 0800 570 0011 (em dias úteis das 9h às 18h) ou Caixa Postal 67.600, São Paulo-SP, CEP 03162-971. Deficientes auditivos, todos os dias, 24h, 0800 722 1722.