

Melhores gastos para **melhores vidas**

Como a América Latina e o Caribe podem
fazer mais com menos

SUMÁRIO EXECUTIVO

Editado por
Alejandro Izquierdo,
Carola Pessino
e Guillermo Vuletin



A série Desenvolvimento nas Américas (DIA) é a principal publicação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A cada ano, o BID apresenta um estudo aprofundado de uma questão preocupante para a América Latina e o Caribe. A edição deste ano, intitulada *Melhores gastos para melhores vidas: como a América Latina e o Caribe podem fazer mais com menos*, oferece aos governos da região uma maneira de obter retornos maiores dos seus investimentos. O gasto público aumentou na América Latina e no Caribe. Aproveitando uma tendência mundial de gastos e uma alta inesperada das *commodities*, os governos da região tentaram abrir caminho para o futuro sem reduzir seus gastos. Infelizmente, a festa acabou, e os formuladores de políticas precisam encontrar uma forma de manter suas economias em crescimento e seus cidadãos felizes, de uma maneira fiscalmente sustentável. A resposta tradicional nessa hora da verdade foi simplesmente cortar gastos. Este livro sugere que há outra saída. Mesmo que os governos reduzam seu gasto total, podem oferecer os mesmos — ou até mesmo mais — serviços, se encontrarem formas mais inteligentes de gastar para ser mais eficientes, ou seja, para fazer valer cada centavo.

Este sumário executivo examina o crescimento recente do gasto e a sua composição, particularmente em termos de despesas correntes e de capital. Analisa as duas faces da eficiência: eficiência técnica, que visa alcançar melhores resultados com os mesmos — ou menos — recursos; e eficiência alocativa, que busca identificar a combinação certa de transferências de curto prazo e investimentos de longo prazo. A chave é como alocar o gasto de maneira eficiente, sem sabotar o futuro. No entanto, a alocação é mais do que uma simples decisão econômica e pode ser complicada por forças da economia política.

Vieses contra investimentos de longo prazo — como em infraestrutura ou educação — podem refletir a falta de confiança dos cidadãos no governo, levando-os, eventualmente, a preferir transferências para atender a necessidades imediatas, em detrimento de investimentos mais lucrativos e de longo prazo, que poderão ou não se concretizar. Finalmente, este sumário descreve alguns dos resultados dramáticos que uma maior eficiência implica em setores tão diversos como saúde, educação, segurança pública e infraestrutura. Juntos, esta sinopse e o índice oferecem apenas uma amostra da riqueza de informações e implicações políticas valiosas contidas nesta edição do DIA.

Sumário do relatório completo

- 1** Gasto público: de maior para melhor
- 2** O gasto e o ciclo
- 3** A (in)eficiência do gasto público
- 4** O impacto do gasto público na equidade: querer nem sempre é poder
- 5** Infraestrutura pública: desperdiçar menos para construir mais
- 6** Gasto com educação: cada centavo conta
- 7** Gasto inteligente com segurança cidadã: além do crime e castigo
- 8** Gastos eficientes para vidas mais saudáveis
- 9** Melhores instituições: a chave para um gasto público melhor
- 10** Sabotando o futuro: o viés de curto prazo da política

Para obter uma cópia física de *Melhores gastos para melhores vidas* visite [Amazon.com](https://www.amazon.com)

Ou baixe o livro gratuitamente em www.iadb.org/DIA2018spending

Copyright © 2018 Banco Interamericano de Desenvolvimento. Esta obra está licenciada sob uma licença Creative Commons IGO 3.0 Atribuição-NãoComercial-SemDerivações (CC BY-NC-ND 3.0 IGO) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) e pode ser reproduzida com atribuição ao BID e para qualquer finalidade não comercial. Nenhum trabalho derivado é permitido.

Qualquer controvérsia relativa à utilização de obras do BID que não possa ser resolvida amigavelmente será submetida à arbitragem em conformidade com as regras da UNCITRAL. O uso do nome do BID para qualquer outra finalidade que não a atribuição, bem como a utilização do logotipo do BID serão objetos de um contrato por escrito de licença separado entre o BID e o usuário e não está autorizado como parte desta licença CC-IGO.

Note-se que o link fornecido acima inclui termos e condições adicionais da licença.

As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de sua Diretoria Executiva, ou dos países que eles representam.



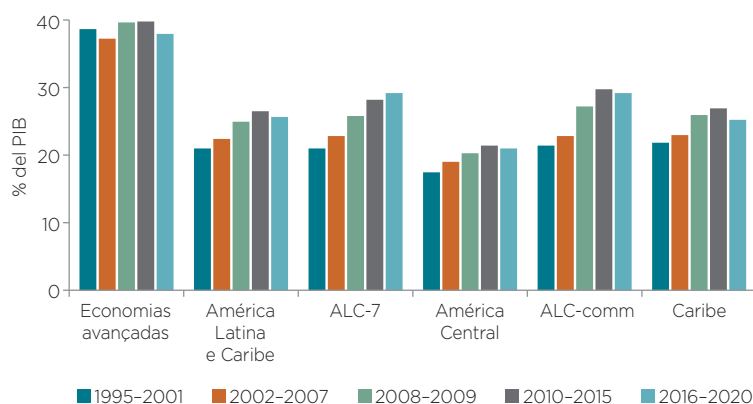
Melhores gastos para melhores vidas

Desde o início dos anos 1900, o papel dos governos e sua participação na economia vêm aumentando a um ritmo constante em todo o mundo. A razão típica gasto público/ produto interno bruto (PIB) passou de 5% no início de 1900 para 22% em 2018. 2018.¹ A participação do governo é quase duas vezes maior no mundo desenvolvido do que nos países em desenvolvimento, inclusive na América Latina e no Caribe (40% contra 20% do PIB, respectivamente). O último *boom* das *commodities* nos anos 2000 aumentou o tamanho do governo para 25% na América Latina e no Caribe como um todo e para 30% na ALC-7 (isto é, as sete maiores economias regionais), mais os produtores de *commodities*. Além disso, após a Grande Recessão nos Estados Unidos e suas repercussões no mundo em desenvolvimento, muitos países da região adotaram políticas expansionistas, num esforço para impulsionar a demanda agregada. No entanto, muitas dessas políticas — consideradas anticíclicas à época — levaram a aumentos permanentes do gasto público, principalmente através de maiores salários e transferências, que são de difícil reversão.

Essa tendência ascendente do gasto suscita a pergunta: qual deve ser o grau de participação do governo na economia? A resposta depende de uma série de questões que variam de ideológicas e econômicas a demográficas. No entanto, um fator determinante é o grau de desenvolvimento econômico do país, geralmente representado pelo PIB per capita. Em poucas palavras — e seguindo a chamada Lei de Wagner — à medida que o PIB per capita aumenta o gasto público tende a subir.

¹ Nota dos revisores: “gasto público” e “despesa pública” são expressões sinônimas e serão utilizados de forma indistinta ao longo deste livro, mas sempre com o mesmo significado. O mesmo se aplica no caso de citações ora a “governamental”, ora a “público”.

Gráfico 1. Gasto público primário na América Latina



Fonte: Cálculos próprios com base em dados do WEO (FMI).

Uma análise do passado mais recente confirma que desde meados da década de 1990, o ritmo do aumento do gasto público tem sido bastante heterogêneo em todas as regiões e grupos de países no mundo. Especificamente, como mostra o Gráfico 1, o gasto público aumentou com relativa rapidez nas economias da América Latina e naquelas com grandes setores exportadores de *commodities*, em comparação com as economias da América Central e do Caribe. Por exemplo, a ALC-7 e os grandes países exportadores de *commodities* aumentaram o gasto público, em média, de 20% para 30% do PIB.

Esse crescimento do gasto público ameaça a sustentabilidade fiscal? Não necessariamente. De fato, alguns dos países com o maior gasto público do mundo, como as economias escandinavas, têm altos níveis de gasto público e padrões elevados de sustentabilidade fiscal. No entanto, como a história da América Latina e do Caribe mostra claramente, os aumentos do gasto público, especialmente durante os tempos bons, geralmente têm obrigado os países a fazer ajustes drásticos em tempos ruins, produzindo um padrão pró-cíclico

Tabela 1. Preferência por gasto público vs. sustentabilidade fiscal

		Sustentabilidade Fiscal	
		Sustentável	Não sustentável
Preferência pelo gasto público	<i>Preferência alta</i>	Liberal nas preferências e fiscalmente sólida	Liberal nas preferências e fiscalmente “exuberante”
	<i>Preferência baixa</i>	Conservadora nas preferências e fiscalmente sólida	Conservadora nas preferências e fiscalmente “exuberante”

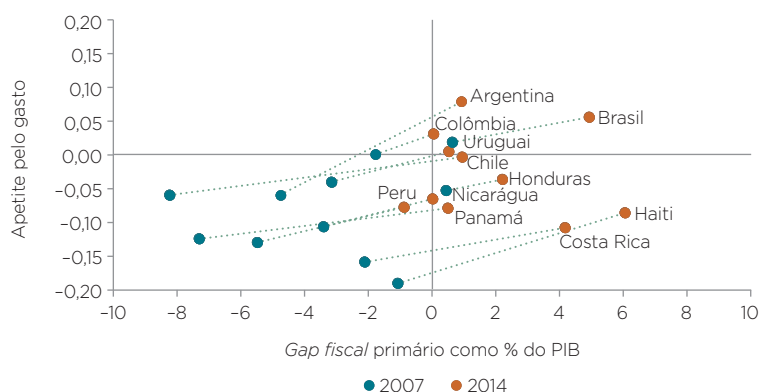
hoje bem conhecido.² A Tabela 1 classifica as sociedades em duas dimensões, conforme sua alta ou baixa preferência pelo gasto público; e as instituições que as tornam fiscalmente sólidas ou “exuberantes” e, eventualmente, insustentáveis, se não forem controladas. Geralmente, o problema está nos países localizados no quadrante superior direito da Tabela 1: aqueles que têm uma preferência maior pelo gasto, mas carecem de instituições ou arranjos nacionais para torná-lo sustentável.

Um maior gasto público: a que custo?

Durante a última década, o gasto público aumentou à custa da sustentabilidade fiscal? De acordo com o Gráfico 2, a resposta é um retumbante sim. O eixo X mostra o “*gap* fiscal” e o eixo Y ilustra o chamado “*apetite pelo gasto*”. Em outras palavras, os quatro quadrantes do Gráfico 2 são semelhantes aos da Tabela 1 e mostram a situação dos países da América Latina e do Caribe para os quais esses dados estão disponíveis em 2007, ano anterior à crise global (marcado em azul) e em 2014 (marcado em vermelho). Uma imagem vale mais do que mil palavras. Entre 2007 e 2014, todos os países passaram por uma transição,

² Ver em Talvi e Végh (2005); Kaminsky, Reinhart e Végh (2004); Frankel, Végh e Vuletin (2013); e Végh e Vuletin (2015) outras discussões sobre a política fiscal pró-cíclica no mundo em desenvolvimento.

Gráfico 2. Preferência fiscal e sustentabilidade, 2007-2014



Fonte: Cálculos próprios com base em dados do WEO (FMI).

deslocando-se para o quadrante superior direito, indicando que um aumento na preferência dos países pelo gasto público em geral intensificou as preocupações com a sustentabilidade fiscal. Naturalmente, nem todos os países evoluíram da mesma forma. Enquanto a Colômbia aumentou moderadamente seu gasto público e praticamente não alterou o seu *gap* fiscal, a Argentina “percorreu” uma grande distância, em termos tanto do seu apetite pelo gasto público (passando de um nível baixo de preferência pelo gasto em relação ao seu grau de desenvolvimento, para um nível alto de preferência pelo gasto), como da sua maior exposição a preocupações com a sustentabilidade fiscal.

Isso significa que todos os países da região precisam pensar em cortar seus gastos? Não necessariamente. Muitos países da região ainda gastam menos do que o esperado para o seu grau de desenvolvimento, medido pelos seus níveis do PIB per capita. Em vários países, como Guatemala e El Salvador, atualmente os níveis de gasto público são inferiores aos previstos para o seu grau de desenvolvimento. Nesses casos, pode ser conveniente para os países considerar a oferta de uma gama mais ampla de serviços públicos.

Duas mensagens claras emergem dessa análise:

1. Alguns países da região gastam mais do que o sugerido para o seu nível de desenvolvimento, sem as instituições fiscais necessárias para tornar esses níveis de gasto sustentáveis no longo prazo. Esses países precisarão fazer ajustes. Em princípio, não há nada de errado em atender às demandas por maior gasto, desde que isso não comprometa o crescimento e venha acompanhado por impostos mais altos e outras instituições fiscais que garantam a sustentabilidade. Aumentar o gasto público sem instituições para a sustentabilidade é um tipo de política que frequentemente provoca crises que desfazem todo o bem proporcionado por um gasto público maior ou que pode gerar processos de ajuste longos e onerosos.
2. Se há algo que a experiência de muitos países latino-americanos nos ensina, é que países com níveis de gasto inferiores àqueles previstos para o seu nível de desenvolvimento deveriam abster-se de aumentar o gasto se não houverem planejado formas sustentáveis de pagá-lo. Naturalmente, isso não significa que uma análise exaustiva da necessidade de mais e melhores serviços públicos não deva ser realizada, mas sim que esta deve vir acompanhada de instituições de sustentabilidade que tornem o aumento do gasto pagável não apenas nos tempos bons, mas também nos tempos ruins.

À luz das crescentes preocupações com a sustentabilidade fiscal e dos níveis da dívida, vários governos da região estão fazendo (e continuarão a fazer) ajustes. No entanto, a maneira pela qual esses ajustes ocorrem, em termos tanto de tamanho como de composição, será fundamental para o futuro da região. Nem todos os ajustes são iguais: cortes gerais de gastos podem produzir resultados bem diferentes de cortes criteriosamente planejados que resolvem problemas de ineficiência no setor

público. Ajustes mal planejados, como no caso de grandes reduções do investimento público, poderiam comprometer as perspectivas de crescimento da região. Grandes quedas nas transferências públicas poderiam acabar com os ganhos sociais obtidos durante os anos de bonança e, em alguns casos, reacender tensões sociais generalizadas. Este livro aborda detalhadamente as ineficiências do gasto público, explorando aspectos de ineficiências técnicas, alocação e identificação de ineficiências — bem como questões de economia política pertinentes — na esperança de oferecer um roteiro para um gasto inteligente com instituições melhores e duradouras, que sejam o arauto da eficiência para o futuro da região.

Escolhas difíceis para a eficiência do gasto

Eficiência é fazer mais com menos. É maximizar produtos, tais como o volume de serviços prestados; é minimizar insumos como, por exemplo, a quantidade de recursos, tempo ou capital necessários para produzir esses serviços; é manter ou melhorar a qualidade. A eficiência do gasto público pode ser classificada em eficiência técnica, que trata das ineficiências em cada componente do gasto, e eficiência alocativa, que visa priorizar itens de gasto alternativos com base em evidências e alocar gastos para programas com maiores taxas de retorno social. A eficiência alocativa e técnica do gasto público é fundamental para promover crescimento econômico de longo prazo e melhorar a equidade.

Eficiência técnica: fazer a coisa certa da maneira certa

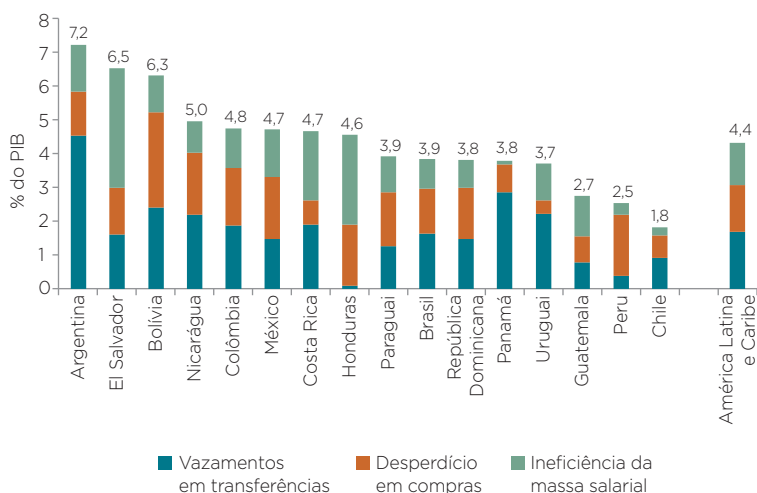
Parte do desperdício no gasto público está relacionada a ineficiências técnicas: os governos fazem a coisa certa de maneira errada, usando mais recursos do que o necessário para

obter um determinado resultado. Qual a combinação ideal de trabalho, bens e serviços, obras e transferências para prestar serviços aos cidadãos? Para produzir serviços públicos, o governo deveria combinar seus insumos de maneira eficiente ao menor custo.

Este livro analisa a eficiência técnica em relação a três componentes-chave dos custos de produção do governo: gastos com aquisições (compras públicas), que é o custo de bens e serviços, incluindo despesas de capital; custos de salários de servidores públicos; e parte do custo de subsídios e transferências, que estão sujeitos a vazamentos em favor dos não pobres.

Em uma estimativa moderada das ineficiências nas compras públicas, no serviço público e nas transferências direcionadas, o valor médio total do desperdício na região é de aproximadamente 4,4% do PIB e responde, em média, por cerca de 16% do gasto público (ver Gráfico 3). No entanto,

Gráfico 3. Ineficiência técnica em transferências direcionadas, compras públicas e massa salarial



Fonte: Cálculos dos autores somando o desperdício estimado em compras, salários e transferências direcionadas com base nos Gráficos 3.1, 3.4, 3.6 e 3.7 e a explicação no texto. Para a maioria dos países, os dados correspondem ao ano de 2015 ou 2016 ou ao último ano disponível.

as estimativas variam muito entre países — de potenciais ineficiências de mais de 7% do PIB na Argentina a um mínimo de 1,8% do PIB no Chile. A estimativa média de 4,4% do PIB é maior do que o gasto atual médio com saúde (4,1%) e quase tão grande quanto o gasto médio com educação (4,8%) na região. Com um total de US\$ 220 bilhões, as ineficiências regionais superam o PIB total do Peru (US\$ 190 bilhões) e quase alcançam o PIB total do Chile (US\$ 250 bilhões). Corrigir essas ineficiências seria mais do que suficiente para eliminar o hiato da pobreza extrema e até mesmo para diminuir a pobreza moderada em muitos países. Ou a economia poderia ser usada para construir 1.225 hospitais com 200 leitos (cerca de 47 hospitais a mais por ano em cada um dos 26 países).

Ineficiência alocativa: fazer a coisa errada da maneira certa

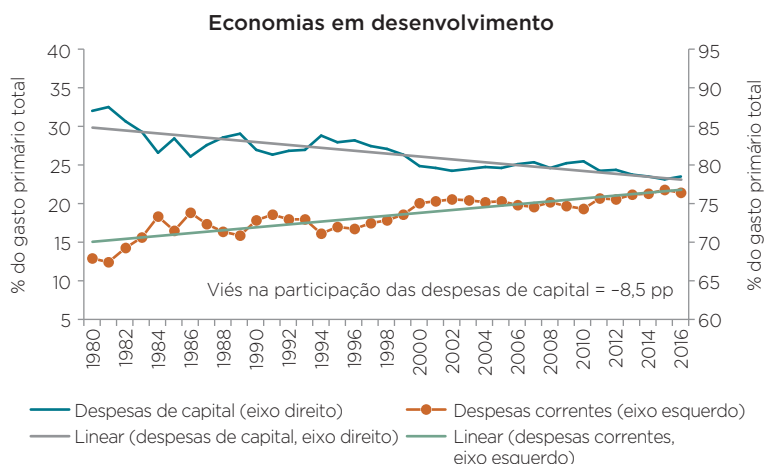
Embora fazer a coisa certa da maneira errada possa acarretar grandes perdas, fazer a coisa errada da maneira certa pode acarretar perdas ainda maiores. Em termos mais simples, a eficiência alocativa refere-se a como os governos alocam seus gastos em diferentes funções — educação, saúde, promoção social, investimento, defesa, entre gerações, entre níveis de governo, etc. — para maximizar a produtividade e o crescimento da economia.

Ao considerar a eficiência alocativa do gasto, é aconselhável visualizar as opções disponíveis aos países, em pares: despesas correntes vs. despesas de capital, jovens vs. idosos, educação infantil vs. educação superior, prevenção vs. punição do crime. Os formuladores de políticas enfrentam escolhas claras que implicam futuros muito diferentes para o crescimento econômico e a sustentabilidade fiscal.

Presente vs. Futuro: despesas correntes vs. despesas de capital

Durante as últimas duas décadas e meia, a composição do gasto público manteve-se praticamente constante nas economias

Gráfico 4. Evolução da composição do gasto público, classificação econômica (percentual do gasto primário total)



Fonte: Izquierdo, Puig, Vegh e Vuletin (2018).

Nota: Despesas públicas de capital compreendem a formação bruta de capital fixo do governo geral, dentre outras. Despesas públicas correntes compreendem salários e as de manutenção, dentre outras, exceto juros. Despesa primária total compreende despesas correntes e de capital, exceto serviço da dívida. Variáveis deflacionadas pelo Deflator do PIB. Destacado o viés das despesas de capital medido pela variação absoluta da participação relativa das despesas de capital na despesa primária total entre 1980 e 2016.

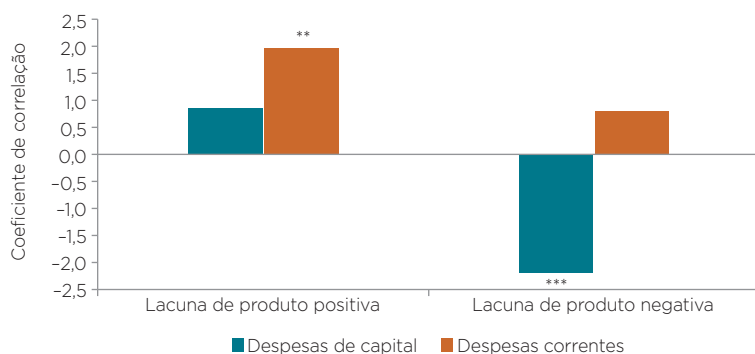
industriais, mas mudou drasticamente nas economias em desenvolvimento. O Gráfico 4 apresenta a evolução anual das respectivas participações relativas, das despesas correntes e das de capital, na despesa primária total, desde 1980, demonstrando claramente um viés decrescente da importância relativa das despesas de capital nas economias em desenvolvimento. Isso implica uma decisão consciente de priorizar as despesas atuais em detrimento de investimentos na construção do futuro. Em suma, o hoje derrotou o amanhã.

Uma razão importante pela qual as despesas de capital vêm perdendo terreno em relação às despesas correntes é a forma como os governos administram essas despesas ao longo do ciclo econômico. Em princípio, despesas correntes (exceto seguro-desemprego) devem ser acíclicas. Os gastos

com educação e saúde, por exemplo, não precisam depender das flutuações do ciclo econômico, pois visam metas de longo prazo que são independentes do ciclo. Em contrapartida, despesas de capital são despesas anticíclicas “por excelência”, pois podem aumentar para sustentar a demanda agregada em períodos de retração — reduzindo, assim, o tamanho das flutuações do produto — e retornar a níveis mais baixos em períodos de expansão. Infelizmente, há uma assimetria fundamental na forma como as despesas correntes e as despesas de capital se comportam na maioria dos países em desenvolvimento, inclusive na América Latina e no Caribe: as despesas correntes são *majoradas* nos tempos bons (quando não deveriam), mas não são *reduzidas* nos tempos ruins, enquanto as despesas de capital são *reduzidas* em tempos ruins (quando deveriam ser aumentadas) e não são majoradas nos tempos bons (ver Gráfico 5).

Curiosamente, as economias avançadas não exibem esse comportamento, uma vez que adotam políticas acíclicas para

Gráfico 5. Despesas de capital e despesas correntes em tempos bons e ruins



Fonte: Elaboração própria com base em Ardanaz e Izquierdo (2017).

Nota: Gráfico elaborado com base em um valor de componente cíclico de 1 para componentes cíclicos positivos e de -1 para componentes cíclicos negativos.

*, **, e *** indicam significância estatística nos níveis de 10%, 5% e 1%, respectivamente.

despesas correntes e de capital, em tempos tanto bons quanto ruins. O que está por trás dessas diferenças entre países industriais e em desenvolvimento? Segundo Ardanaz e Izquierdo (2017), há dois elementos principais a serem responsabilizados. A primeira diferença diz respeito às instituições. O efeito das despesas de capital em tempos ruins é grande e significativo para países com baixos níveis de qualidade institucional, ao passo que se torna pequeno e insignificante para nações com altos níveis de qualidade institucional. O inverso ocorre com as despesas correntes, que aumentam em tempos bons apenas quando a qualidade institucional é baixa. Assim, os países latino-americanos, cuja qualidade institucional normalmente se situa no lado baixo do espectro, tendem a reduzir as despesas de capital em tempos ruins e aumentar as despesas correntes em tempos bons, algo que os países industrializados, em geral, não fazem. O segundo elemento em ação é o impacto dos ciclos eleitorais nas despesas correntes. Quando estão distantes do final do seu mandato, as autoridades não cortam despesas de capital nem aumentam despesas correntes em tempos bons — comportando-se adequadamente. No entanto, quando estão perto de concluir seu mandato ou quando a reeleição se aproxima, aumentam as despesas correntes nos tempos bons — para atrair mais eleitores — e cortam as despesas de capital — o que, politicamente, é menos prejudicial — em tempos ruins. As economias avançadas, em geral, não parecem adotar essas práticas

Além de como os países gastam ao longo do ciclo econômico, outros fatores também afetam a composição da despesa pública. A desigualdade, medida pelo coeficiente de Gini, reduz a participação relativa das despesas de capital — uma constatação importante, considerando que a América Latina e o Caribe são a região mais desigual do mundo. Entre os fatores políticos e institucionais, governos de orientação esquerdista geralmente atribuem maior importância à previdência social e à atenção à saúde, enquanto governos de direita privilegiam a infraestrutura e a defesa (Van Dalen e Swank, 1996). Assim,

a participação das despesas de capital tende a ser menor nos governos de esquerda.

Curiosamente, a corrupção tende a punir as despesas de capital, embora seja mais fácil coletar propinas vultosas em grandes projetos de infraestrutura ou equipamentos de defesa sofisticados, do que em livros didáticos ou salários de professores (Mauro, 1998). Os sistemas democráticos parecem favorecer as despesas correntes em detrimento das despesas de capital, uma vez que o eleitor mediano pode preferir políticas redistributivas e, portanto, exigir um maior gasto social.

As regras fiscais são um dos principais fatores determinantes da composição do gasto público e parecem influenciá-lo na direção das despesas correntes. Embora as regras fiscais tenham sido implementadas principalmente em países industrializados, na última década os países da América Latina e do Caribe passaram a implementá-las cada vez mais. Nesse contexto, a formulação de regras fiscais que protejam o investimento público, além de representar uma boa gestão do ciclo econômico, torna-se uma questão central na composição e eficiência do gasto público.

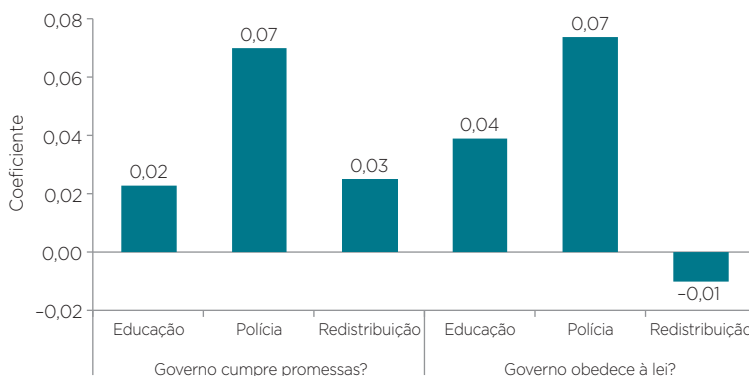
Índices altos de dependência da população — medidos como a soma de jovens (com menos de 15 anos de idade) e idosos (com 65 anos de idade ou mais) da população total — podem favorecer as despesas correntes, especialmente para fins sociais. Os jovens podem pressionar por mais gastos em saúde e educação, enquanto os idosos podem preferir aumentos nos gastos com saúde e previdência social.

Finalmente, a falta de confiança nos políticos é outro fator determinante crucial da composição do gasto público, pois pode influenciar as preferências em favor do gasto certo, de curto prazo, como, por exemplo, transferências, em vez do gasto incerto, mas talvez mais lucrativo, de longo prazo, tal como infraestrutura. Assim, a falta de credibilidade pode levar os cidadãos a preferir “um pássaro na mão (transferências) do que dois voando (infraestrutura)”.

Claramente, a desconfiança compromete o apoio a todos os tipos de políticas públicas, incluindo aquelas em que os benefícios parecem estar mais distantes no futuro (educação) e aquelas com resultados mais imediatos (redistribuição). Mas quais políticas são mais afetadas?

As respostas da pesquisa revelam que as duas variáveis de confiança mais relevantes para a comparação entre políticas são as crenças dos entrevistados sobre se os políticos e funcionários públicos cumprem suas promessas e obedecem à lei. O objetivo é descobrir se essas duas variáveis afetam desproporcionalmente políticas que, como o gasto com infraestrutura, apresentam um horizonte temporal mais longo e maior complexidade (educação e policiamento), comparadas à redistribuição, que tem um horizonte mais curto e menor complexidade. O Gráfico 6 mostra que, entre

Gráfico 6. Confiança no governo e preferências por impostos mais altos para educação, polícia e redistribuição, 2017



Fonte: Banco de dados BID-LAPOP.

Nota: Cada barra indica o valor pelo qual um aumento de uma unidade na confiança está associado a preferências maiores por impostos para financiar educação, polícia ou redistribuição, em vez de impostos mais baixos para apoiar a oferta privada de educação ou segurança, ou para acelerar o crescimento econômico. A associação leva em conta os efeitos fixos do país e um grande número de características dos entrevistados, que variam de políticas a demográficas. As duas medidas de confiança são: Você acha que os políticos/funcionários públicos cumprem suas promessas? Você acha que eles obedecem à lei?

os entrevistados que nem sempre são a favor ou contra um governo maior (a grande maioria de todos os entrevistados), nenhuma das medidas de confiança afeta as preferências por redistribuição. No entanto, ambas as medidas de confiança estão significativamente associadas ao apoio a impostos mais altos para policiamento. O fato de os entrevistados acreditarem ou não que os funcionários públicos obedecem à lei, também está significativamente associado ao apoio a impostos mais altos para educação — outra política de longo prazo³. Assim, particularmente para a grande maioria que não tem uma opinião sólida sobre o tamanho do governo, baixos níveis de confiança podem estar influenciando especialmente a demanda por gastos contra políticas de longo prazo, o que inclui despesas de capital. A confiança pode ser particularmente importante para processos que demandam tempo, como educação ou despesas de capital, que não podem ser verificados com a mesma rapidez que as transferências, por exemplo.

Gasto relacionado com a idade: favorecer o idoso em detrimento do jovem

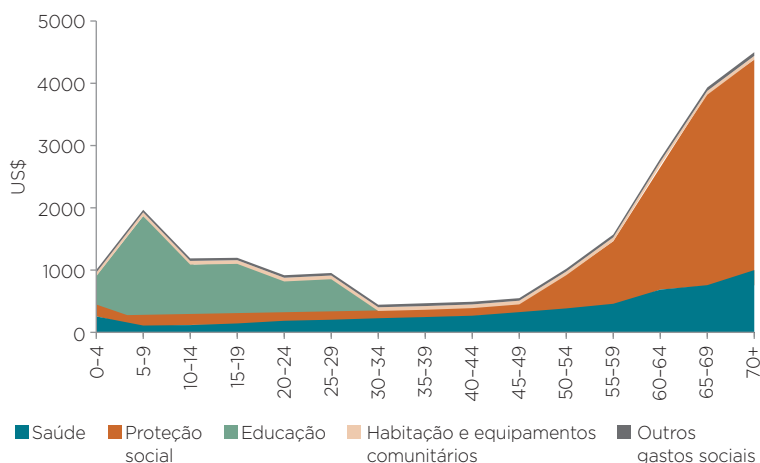
A boa notícia é que as pessoas na América Latina e no Caribe estão vivendo mais e com mais saúde. Os avanços da região na saúde e na expectativa de vida são uma grande conquista. A má notícia é que uma população que vive mais e envelhece representa desafios fiscais no longo prazo e, ao contrário da Europa, a América Latina e o Caribe estão envelhecendo antes que sua renda aumente o suficiente para enfrentar esse desafio. Atualmente, muitos países da região gastam muito com

³ No entanto, os intervalos de confiança associados às estimativas são grandes. A hipótese de que a confiança não tem efeito no apoio a impostos mais altos para a polícia pode ser rejeitada, ao passo que a mesma hipótese para a redistribuição não pode ser rejeitada. No entanto, a hipótese de que o efeito na redistribuição é menor do que o efeito no policiamento também não pode ser rejeitada.

aposentadorias e benefícios de saúde, embora suas populações ainda sejam relativamente jovens. Essa carga fiscal vai aumentar ainda mais nas próximas décadas, uma vez que o número de idosos cresce muito mais rápido na região do que na Europa.

A decisão de como alocar recursos que podem salvar vidas entre jovens e idosos está igualmente relacionada com equidade e eficiência. Os governos da América Latina e do Caribe gastam em média US\$ 4 mil per capita com pessoas acima de 65 anos, cerca de US\$ 500 per capita com pessoas entre 30 e 49 anos, US\$ 1.000 com jovens entre 10 e 25 anos e US\$ 1.500 do nascimento aos 10 anos de idade. Ou seja, gastam cerca de quatro vezes mais com pessoas idosas do que com pessoas mais jovens (Gráfico 7). O sistema atual de gasto público é injusto para as gerações mais jovens: o já grande e crescente tamanho dos benefícios de saúde e aposentadoria não financiados exigirá que as crianças de hoje suportem uma pesada carga tributária quando crescerem e se tornarem adultos em idade ativa. Para o bem da coorte mais jovem, os benefícios dos idosos deveriam pagar sua parcela de impostos antes de

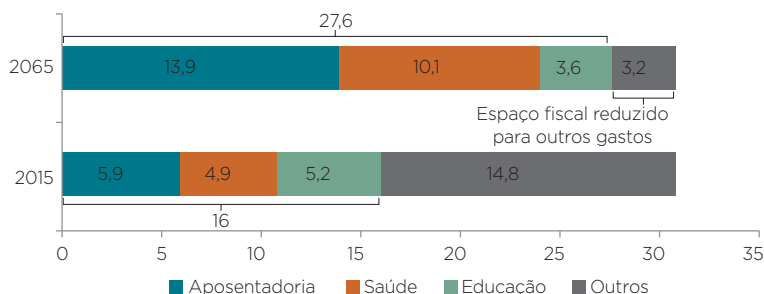
Gráfico 7. Gasto público per capita por faixa etária



transferi-la para a geração seguinte. Embora a equidade seja indubitavelmente afetada pela alocação de verbas públicas a diferentes faixas etárias e através das gerações, a eficiência também é muito afetada. Um menor acúmulo de capital humano entre famílias carentes leva a perdas nas taxas sociais de retorno dos investimentos na primeira infância e impacta o crescimento.

Sem reformas, o gasto público com o envelhecimento na região (aposentadoria, saúde e educação) deverá aumentar de 16% para 27,6% do PIB de 2015 a 2065. Os custos das aposentadorias deverão contribuir mais para o aumento do gasto relacionado com a idade, aumentando 8 pontos percentuais. O gasto público com saúde deverá aumentar 5,2 pontos percentuais até 2065, enquanto o gasto com educação deverá diminuir 1,6 ponto percentual, já que o gasto por estudante permanece estável no nível de 2015 (Gráfico 8). Supondo que o gasto público total permaneça constante como percentual do PIB, o valor restante para outros componentes do gasto deverá cair de quase 15 pontos percentuais do PIB para apenas 3,2 pontos percentuais, para distribuição entre infraestrutura, capital humano, funcionamento do Estado e programas de proteção social, para citar alguns. O déficit do sistema aumentará com as contribuições atuais, atingindo níveis sem precedentes (Pessino e Panadeiros, 2018). A janela de oportunidade para melhorar a

Gráfico 8. Composição do gasto em 2015 e projeções para 2065



qualidade do capital físico e humano será totalmente perdida, a menos que o investimento seja fortalecido hoje, e políticas sejam implementadas o mais rápido possível para acomodar o envelhecimento.

Prevenir vs. punir: gasto inteligente para a segurança cidadã

A região da América Latina e do Caribe é a mais violenta do mundo, com 9% da população mundial, mas 33% do total global de homicídios. A taxa de homicídios (24 por 100 mil habitantes em 2015) corresponde a quatro vezes a média mundial. Das 50 cidades mais violentas do mundo, 43 estão na região (CCSPJP, 2018). Quase 140 mil vidas são perdidas a cada ano. Com esse perfil de criminalidade, é compreensível que a segurança pública tenha uma prioridade alta na região, tanto para governos como para cidadãos. Infelizmente, o gasto não produziu resultados proporcionais.

Para cada dólar adicional de que dispõe para proteger seus cidadãos, o governo deve tomar uma decisão crucial: como usar melhor esses recursos para proteger a integridade física de seus habitantes e de seus bens? Contratando mais policiais para melhorar o policiamento, aumentando seus salários para fomentar a motivação e equipando laboratórios forenses para capturar mais infratores? Investindo em programas sociais para dissuadir os jovens de aderir ao crime, ou construindo mais prisões para acomodar um número maior de infratores por um período mais longo de tempo? A lista é extensa. Felizmente, a literatura acadêmica concorda com três princípios-chave para orientar o gasto com segurança: prevenção em vez de reação e punição; direcionamento em vez de dispersão; e com base em evidências científicas de impacto — preferencialmente de custo-benefício — em vez de na intuição.

Prevenir o crime não só evita o sofrimento de perdas pessoais e materiais, como também é mais barato do que reagir aos crimes cometidos e suas consequências. Isso é bom

senso. Quando um crime é cometido, o estado ativa quatro funções-chave nas quais deverá gastar recursos públicos: (i) a polícia para perseguir e prender contraventores; (ii) os serviços de justiça para investigar e julgar criminosos; (iii) o sistema de sanções para aplicar a punição e promover a reabilitação; e (iv) os serviços de reparação de danos às vítimas. A soma desses gastos e sua comparação com os custos de prevenção do crime mostram que a balança pende claramente para a prevenção. Isso é ainda mais verdadeiro quando se consideram os custos privados e sociais do crime e os custos de crimes prevenidos no futuro. Por exemplo, programas de tutoria intensiva para adolescentes em situação de risco, como o *“Becoming a Man”* (Tornar-se Homem) em Chicago, reduziram em 44% as prisões por crimes violentos (além de promover melhorias educacionais) (Heller et al., 2015). A avaliação de custo-benefício mostrou que houve um benefício de quase oito dólares por cada dólar investido (WSIPP, 2017).

A segunda métrica importante para avaliar a alocação de gastos com segurança está relacionada com o foco — ou direcionamento — do gasto. A criminalidade está desproporcionalmente concentrada em um pequeno número de locais, pessoas e comportamentos de alto risco (Abt, 2017). Quanto mais o gasto com segurança e justiça for direcionado para essas três áreas, maior será o seu impacto.

- *Locais*: Cerca de 50% da criminalidade está concentrada em 5% dos segmentos de rua nas cidades dos Estados Unidos e da Europa (Weisburd, 2015) e entre 3% e 7,5% nas cidades da América Latina (Jaitman e Ajzenman, 2016).
- *Pessoas*: Cerca de 10% da população responde por 66% dos crimes cometidos (Martínez et al., 2017). Em Boston, 1% dos jovens entre 15 e 24 anos foi responsável por 50% dos disparos de armas de fogo na cidade (Braga e Winship, 2015). Em Montevidéu, uma pesquisa com a população de adolescentes escolares revelou que 2% são responsáveis por

70% dos incidentes violentos (Trajtenberg e Eisner, 2014). Centrar-se nos infratores prolíficos pode prevenir mais crimes com menos recursos.

- *Comportamento*: portar arma de fogo, especialmente se ilegal; consumir álcool em excesso, devido à sua relação com a violência; e associar-se a grupos de delinquentes ou quadrilhas aumenta a probabilidade de cometer crimes (OMS, 2010).

Finalmente, a qualidade da alocação de gastos está relacionada com a adoção de práticas e programas baseados em evidências de análises de impacto e de custo-benefício. Uma base robusta de evidências científicas sobre intervenções com uma boa relação custo-benefício existe para prevenir o crime e a violência, principalmente nos países desenvolvidos. Para tornar essas informações mais acessíveis aos governos da região, o BID está desenvolvendo um repositório com evidências de mais de 400 intervenções.

Qualquer política de segurança cidadã que pretenda gastar de maneira inteligente precisa construir e financiar uma carteira de intervenções baseada nessas evidências globais. Esse é um processo gradual e complexo. O primeiro passo é compilar evidências globais sobre o que funciona e o que não funciona, e desenvolver intervenções e programas adaptados localmente com base nesse conhecimento.

Eficiência educacional: educação infantil vs. educação superior

No contexto do financiamento escolar, a eficiência alocativa é alcançada quando os recursos são distribuídos da forma mais eficiente possível, em termos sociais, entre os níveis educacionais. Embora não haja consenso sobre como os recursos educacionais devem ser classificados, priorizar o financiamento da educação pública para a pré-escola (0 a 5 anos) parece gerar os maiores retornos sociais (Heckman, 2012). Experiências em

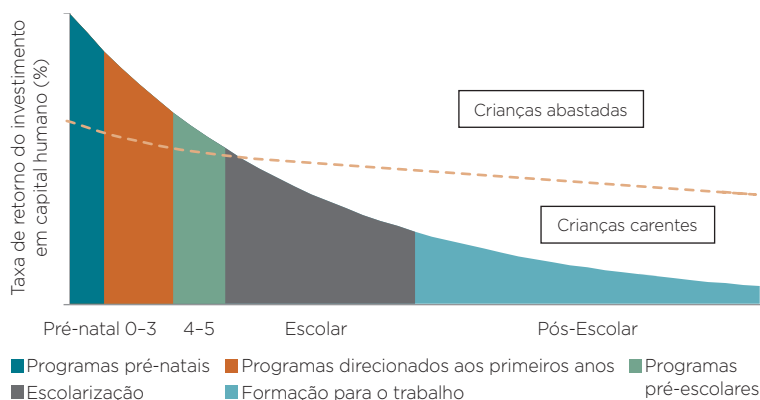
fases precoces da vida frequentemente têm efeitos persistentes e significativos em uma ampla gama de resultados na vida adulta (Berlinski e Schady, 2015). Além disso, investimentos feitos nos primeiros anos do desenvolvimento infantil podem aumentar o retorno dos investimentos feitos em fases posteriores da vida (Cunha e Heckman, 2007).

Nos países da América Latina e do Caribe, gasta-se muito mais com educação primária, secundária e terciária do que com educação infantil. O gasto com educação pré-primária para crianças menores de 6 anos é apenas cerca de um quinto do gasto com crianças de 6 a 12 anos de idade ou mais. Como percentual do PIB, o gasto com educação é o seguinte: pré-primária, 0,4%; primária, 1,9%; secundária, 1,6%; e terciária 1,1% (Banco Mundial, 2018). Para um PIB per capita que é um terço do PIB da OCDE, a América Latina e o Caribe deveriam gastar mais nos primeiros anos do que nos últimos anos, já que a região tem um percentual maior de famílias carentes de baixa renda. A frequência na educação pré-primária é de cerca de 60% na América Latina e no Caribe para crianças entre 3 e 5 anos, e a matrícula (que é inferior à frequência) é de cerca de 20% para crianças de dois anos e muito mais baixa para idades inferiores. Assim, embora o gasto *por aluno* seja relativamente alto no nível pré-primário (cerca de 12% do PIB per capita), o gasto por criança na primeira infância é de apenas 4,3% do PIB. Há ainda mais possibilidades de mudar o gasto com educação superior. O gasto terciário por aluno formado — considerando-se que a taxa média de evasão no ensino superior excede 50% — é de 40% do PIB per capita e, portanto, quase 10 vezes maior do que o gasto por criança no pré-primário (e, geralmente, com crianças de famílias relativamente abastadas).

Um redirecionamento dos recursos do ensino superior para crianças mais jovens e carentes resultaria também em uma alocação de recursos mais eficiente (e equitativa). Investimentos inteligentes em intervenções precoces voltadas para crianças com aptidões mais baixas trazem retornos econômicos muito

mais altos (uma vez que tendem a igualar aptidões e taxas subsequentes de retorno) do que programas de reparação em estágios posteriores da vida, como formação pública para o emprego, programas de alfabetização de adultos, subsídios educacionais ou gastos com a polícia para reduzir a criminalidade (Gráfico 9). Os dados também mostram que investir no desenvolvimento de crianças em situação de risco é importante para o crescimento econômico. Para aumentar a eficiência alocativa, é importante priorizar o investimento em educação infantil de alta qualidade para crianças em situação de risco. Posteriormente, é importante sustentar as melhorias com uma educação efetiva até a idade adulta. Investimentos para jovens carentes têm taxas de retorno menores, o que significa que são intervenções mais caras. No entanto, para igualar as condições, mais recursos deveriam ser destinados para melhorar suas habilidades e aumentar suas oportunidades na vida. Para adultos extremamente carentes com baixos níveis de aptidão, subsidiar o trabalho e o bem-estar pode ser uma

Gráfico 9. Retornos por cada dólar investido nas habilidades de crianças carentes (em comparação com crianças de famílias abastadas) em diferentes fases do ciclo de vida



Fonte: Elaboração própria adaptada de Heckman (2008, 2016) e Woessmann (2008).

melhor resposta para aliviar a pobreza do que investir em suas habilidades com programas de formação profissional. A literatura sobre financiamento da educação terciária defende um aumento do financiamento privado e a introdução de taxas, juntamente com empréstimos e subsídios estudantis bem concebidos. Esse último asseguraria aos alunos capazes de famílias carentes, os meios financeiros necessários para cobrir matrículas e custos. Não obstante, em geral esses alunos têm menos probabilidade de entrar na universidade. No entanto, como ocorre em alguns países como o Chile, por exemplo, a causa parece ser mais falta de habilidades básicas para chegar à universidade, devido à insuficiência de investimentos anteriores, do que restrições de crédito.

Gasto público e equidade

Na última década, a pobreza e a desigualdade diminuíram, até se estabilizarem em 2014. A pobreza caiu em praticamente todos os países, e a proporção de pessoas na região que vivia com menos de US\$ 2,50 por dia baixou de 25,9% em 2004 para 12,7% em 2015. A redução da desigualdade também é impressionante. Em 2004, a média do coeficiente de Gini (renda disponível), que era de 0,532, caiu mais de 6 pontos percentuais para 0,467 em 2015. Apesar dessa redução da desigualdade, a América Latina e o Caribe continuam sendo uma das regiões mais desiguais do mundo.

A maioria dos programas que afetam diretamente a equidade está incluída no gasto social e pode ser dividida entre programas que oferecem previdência social, programas que redistribuem renda e aqueles que constroem capital humano, inclusive educação. Há uma relação positiva entre tamanho do gasto e redistribuição. No entanto, ao comparar países da América Latina com países da OCDE que gastam aproximadamente o mesmo, os países avançados redistribuem muito mais. Os países latino-americanos que mais reduzem a desigualdade (entre 6% e 14%) são Uruguai, Argentina e

Brasil, que também estão entre os que mais gastam com programas sociais. No entanto, tamanho não é tudo. Nos países europeus com níveis semelhantes de gasto social, a redução da desigualdade é pelo menos quatro vezes maior.

A América Latina e o Caribe redistribuem de forma ineficiente. Para 16 países latino-americanos, impostos diretos e transferências de renda reduzem a desigualdade em apenas 4,7% em média, enquanto em uma amostra de países avançados a redução é de 38%. Os problemas incluem: 1) baixa capacidade redistributiva da política fiscal, particularmente da política de gastos; 2) gastos de mais com programas regressivos e de menos com programas progressivos; 3) baixa capacidade de direcionamento de programas sociais; 4) gasto não contributivo cada vez maior, que provoca respostas comportamentais que diminuem o efeito da política social; 5) gasto com saúde e educação que, quando quantificado em termos de custo, parece progressivo, mas quando analisado com base em sua cobertura e qualidade é, na verdade, regressivo; e 6) participação crescente das contribuições dos governos subnacionais no gasto social, o que acrescenta um desafio adicional à equidade.

A soma de tudo

Este sumário executivo apresentou apenas alguns exemplos das escolhas que os formuladores de políticas enfrentam ao tentar fazer cada centavo valer para os seus cidadãos. Este livro mostra que avaliar essas alternativas pode fazer toda a diferença em muitos setores. No setor da saúde, estima-se que uma maior eficiência aumenta a esperança de vida em quatro anos, em média, reduz a mortalidade infantil em cerca de 47% e diminui em 19% o número de anos perdidos devido a problemas de saúde, incapacidade ou morte prematura. Na educação, as pontuações do PISA na região poderiam aumentar 17%. No combate à criminalidade, uma maior eficiência poderia reduzir em 30% o

número de crimes violentos. E na infraestrutura, eliminar custos excedentes e atrasos poderia economizar até 1,2% do PIB.

Esses ganhos não são insignificantes. As políticas e instituições propostas neste livro mostram aos governos uma maneira de obter melhores resultados com os mesmos — ou menos — recursos. O desafio é encontrar a combinação certa de transferências para atender às necessidades de hoje e investimentos para se preparar para o amanhã.

Referências bibliográficas

- Abt, T. P. 2017. "Towards a Framework for Preventing Community Violence among Youth." *Psychology, Health and Medicine* 22(Suplemento 1): S266-S285.
- Ardanaz, M. e A. Izquierdo. 2017. "Current Expenditure Upswings in Good Times and Capital Expenditure Downswings in Bad Times? New Evidence from Developing Countries." Documento de Trabalho do BID nº 838. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC.
- Banco Mundial. 2018. "World Development Indicators." Banco de dados. Banco Mundial, Washington, DC.
- Berlinski, S. e N. Schady, eds. 2015. *The Early Years: Child Well-Being and the Role of Public Policy*. Development in the Americas series. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento; e Nova York, NY: Palgrave Macmillan.
- Braga, A. A. e C. Winship. 2015. "StreetSafe Boston." Blog post. CCSPJP (Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal)[Conselho Cidadão para a Segurança Pública e a Justiça Penal]. 2018. "Ranking de ciudades 2017." México. Disponível em <https://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/ranking-de-ciudades-2017>. Acesso em junho de 2018.
- Cunha, F. e J. J. Heckman. 2007. "The Technology of Skill Formation." *American Economic Review* 97(2) maio: 31-47.
- Frankel, J. A., C. A. Végh e G. Vuletin. 2013. "On Graduation from Fiscal Procyclicality." *Journal of Development Economics* 100(1) janeiro: 32-47.
- Heckman, J.J. 2012. "Invest in Early Childhood Development: Reduce Deficits, Strengthen the Economy." The Heckman Equation. Disponível em https://heckmanequation.org/assets/2013/07/F_HeckmanDeficitPieceCUSTOM-Generic_052714-3-1.pdf. Acesso em maio de 2018.
- Heller, S. B., A. K. Shah, J. Guryan, J. Ludwig, S. Mullainathan e H. A. Pollack. 2017. "Thinking, Fast and Slow? Some Field

- Experiments to Reduce Crime and Dropout in Chicago.” *Quarterly Journal of Economics* 132(1) fevereiro: 1–54.
- Izquierdo, A., J. Puig, C. Végh e G. Vuletin. 2018. “On Recent Trends and Determinants of Public Spending Composition.” Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC. Inédito.
- Jaitman, L., and N. Ajzenman. 2016. “Crime Concentration and Hot Spot Dynamics in Latin America.” Documento de Trabalho do BID nº 699. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC.
- Kaminsky, G. L., C. M. Reinhart e C. A. Végh. 2004. “When It Rains, It Pours: Procyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies.” *NBER Macroeconomics Annual* 19(2004): 11–53.
- Martinez, N. N., Y. J. Lee, J. E. Eck e S. H. O. 2017. “Ravenous Wolves Revisited: A Systematic Review of Offending Concentration.” *Crime Science* 6(1) dezembro: 1–16.
- Mauro, P. 1998. “Corruption and the Composition of Government Expenditure.” *Journal of Public Economics* 69(2) junho: 263–79.
- OMS (Organização Mundial da Saúde). 2010. *Violence Prevention: The Evidence*. Genebra, Suíça: OMS.
- Panadeiros, M. e C. Pessino 2018. “Consecuencias fiscales del envejecimiento poblacional: proyecciones agregadas del gasto en salud para 10 países de América Latina.” Documento de Discussão do BID nº 601. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC.
- Talvi, E., and C. A. Végh. 2005. “Tax Base Variability and Procyclical Fiscal Policy in Developing Countries.” *Journal of Development Economics* 78(1) outubro: 156–90.
- Trajtenberg, N. e M. Eisner. 2014. *Hacia una política de prevención de la violencia en Uruguay*. Montevideo: Administración Nacional de Educación Pública.
- Van Dalen, H. P. e O. H. Swank. 1996. “Government Spending Cycles: Ideological or Opportunistic?” *Public Choice* 89(1–2) outubro: 183–200.

- Végh, C. A. e G. Vuletin. 2015. "How Is Tax Policy Conducted over the Business Cycle?" *American Economic Journal: Economic Policy* 7(3) agosto: 327-70.
- Weisburd, D. 2015. "The Law of Crime Concentration and the Criminology of Place." *Criminology* 53(2) maio: 133-57.
- WSIPP (Washington State Institute for Public Policy). 2017a. "Becoming a Man (BAM) with High-Dosage Tutoring." Benefit-cost and meta analysis estimates. WSIPP, Olympia, WA. Disponível em <http://www.wsipp.wa.gov/BenefitCost/Program/522>. Acesso em junho de 2018.

Melhores gastos para melhores vidas oferece uma análise global e profunda da efetividade do gasto público na América Latina e no Caribe. O livro abrange toda a gama de atividades fiscais dos governos, avaliando tanto os custos marginais como os benefícios dos programas de gasto na região. Também apresenta uma análise crítica do viés contra o investimento em políticas e discute abertamente a necessidade de transparência e reformas em toda a região. Este livro definirá o debate sobre a política de gastos nos países da América Latina durante os próximos anos.

James J. Heckman

*Prêmio Nobel; Professor e Diretor do
Centro de Economia do Desenvolvimento Humano
da Universidade de Chicago*

Há muito o gasto público tem ocupado o centro do debate sobre políticas públicas na América Latina e no Caribe. No entanto, dada a necessidade frequente de realizar ajustes onerosos no nível do gasto público, pouco se tem atentado para os efeitos da sua composição e eficiência na prosperidade econômica geral. Este volume incisivo é leitura obrigatória para qualquer pessoa interessada em política fiscal, finanças públicas ou desenvolvimento e, em particular, para formuladores de políticas e profissionais ansiosos para aprender como fazer mais com menos e como desenvolver instituições adequadas que ajudem a proteger o investimento público em prol de um crescimento inclusivo.

Carlos Végh

Economista-Chefe, América Latina e Caribe, Banco Mundial

