

POLÍTICA FISCAL, GASTOS PÚBLICOS E EFICIÊNCIA DOS GASTOS: Uma análise para o Brasil de 2013 a 2023

AUTORIA

Elaine Cristina de Piza
UEM, Brasil
ecpiza@uem.br
Inara Dell'Arciprete Vendramini
UEM, Brasil
ra128209@uem.br
Maria Luiza Shirazawa
Evangelista
UEM, Brasil
ra125931@uem.br
Niara Nogueira Gomide
UEM, Brasil
ra129829@uem.br
Taciane de Souza Mota
UEM, Brasil
ra128566@uem.br

PALAVRAS-CHAVE

Política fiscal;
Gastos públicos;
Eficiência dos gastos.

KEYWORDS

Fiscal policy;
Public spending;
Spending efficiency.

JEL CODE

E62.

ÁREA

6 – Economia do Setor público e Instituições

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar o comportamento dos gastos públicos no Brasil no período de 2013 a 2023, com ênfase na necessidade de aprimorar a eficiência na alocação e utilização dos recursos públicos. O contexto de recorrentes déficits fiscais e elevação do endividamento governamental, em um ambiente marcado por elevada carga tributária e crescentes demandas sociais, reforça a relevância de se avaliar a qualidade e a efetividade do gasto público. Para alcançar esse propósito, o estudo apresenta um panorama da estrutura das despesas públicas no período analisado e revisa as abordagens teóricas sobre a eficiência do gasto estatal. A metodologia adotada baseia-se em pesquisa bibliográfica e na coleta e análise de dados provenientes do Tesouro Nacional. Dessa forma, pretende-se contribuir para o aprofundamento do debate acerca da racionalização do gasto público, reconhecida como condição fundamental para a estabilidade fiscal e o desenvolvimento econômico sustentável do país.

ABSTRACT

This study aims to analyze the behavior of public spending in Brazil from 2013 to 2023, with an emphasis on the need to improve efficiency in the allocation and use of public resources. The context of recurrent fiscal deficits and rising government debt, combined with a high tax burden and growing social demands, underscores the importance of assessing the quality and effectiveness of public expenditure. To achieve this objective, the study presents an overview of the structure of public spending during the analyzed period and reviews the main theoretical approaches related to the efficiency and effectiveness of state expenditure. The methodology is based on bibliographic research and on the collection and analysis of data from the National Treasury. In this way, the article seeks to contribute to the ongoing debate on the rationalization of public spending, recognized as a fundamental condition for fiscal stability and the sustainable economic development of the country.



This paper is Distributed Under
the Terms of the Creative
Commons Attribution 4.0
International License

1 INTRODUÇÃO

A política fiscal desempenha um papel vital em alcançar metas como estabilidade econômica, estímulo ao crescimento e justiça social. Entretanto, a forma como os recursos são alocados e administrados pode influenciar significativamente esses objetivos, afetando diretamente a qualidade de vida da população e a saúde financeira do governo. Embora o governo tenha limites para aumentar a arrecadação de impostos — pois isso pode prejudicar a economia —, a população continua exigindo melhores serviços públicos. Diante desse dilema, a solução está em tornar o gasto público mais eficiente. Ou seja, é preciso planejar, executar e avaliar projetos e programas com racionalidade, priorizando o uso dos recursos de forma a gerar o máximo benefício social possível, sem ampliar excessivamente as despesas. A eficiência dos gastos é, portanto, essencial para conciliar as restrições orçamentárias com as demandas sociais e promover o desenvolvimento econômico.

No que se refere às contas públicas brasileiras, o setor público consolidado vem apresentando déficits no conceito primário desde 2013. Isto é, excluindo-se o pagamento de juros sobre a dívida, o saldo entre a arrecadação de tributos e as despesas do governo é negativo. Como consequência, a dívida bruta do governo geral alcançou o total de 73,8% do PIB em dezembro de 2023 e continuou a crescer em 2024, segundo dados do Banco Central do Brasil. Por outro lado, a carga tributária brasileira alcançou o valor de 33% do PIB em 2023, segundo dados da Receita Federal, nível comparável à média das economias da OCDE e cerca de 10 pontos percentuais acima da média da América Latina (Brasil, 2024).

Diante do cenário apresentado, de déficits fiscais, crescimento do endividamento, carga tributária já elevada e tendo em vista que as demandas sociais pelos serviços públicos estão em constante evolução, torna-se imprescindível responder à seguinte questão: como garantir que os gastos públicos sejam geridos de maneira eficiente para maximizar os benefícios sociais e promover o crescimento econômico sustentável? O desafio não é somente limitar o crescimento dos gastos públicos, mas identificar onde ele é pouco eficiente e alcançar melhores resultados com menos recursos, dando prioridade à eficiência nos programas governamentais.

Dessa forma, o objetivo geral deste artigo é analisar o comportamento dos gastos públicos brasileiro no período de 2013 a 2023 e apresentar uma discussão teórica a respeito da eficiência dos gastos públicos. A pesquisa discute a importância de se aumentar a qualidade dos gastos públicos em um ambiente em que a carga tributária brasileira já é bastante elevada em comparação com outros países em desenvolvimento ao mesmo tempo em que a sociedade demanda serviços públicos cada vez mais amplos. O período escolhido para análise se refere ao período no qual as contas públicas brasileiras começaram a apresentar sinais mais graves de deterioração, com a reversão de superávits primários para déficits primários.

O artigo está organizado da seguinte forma: na segunda seção, discutiremos o referencial teórico sobre política fiscal e as transformações institucionais pelas quais a política fiscal brasileira passou nas últimas décadas. Na terceira seção, apresentaremos um panorama dos gastos públicos brasileiros no período de 2013 a 2023, para enfatizar a necessidade de aumentar a eficiência desses gastos. Na quarta

seção, analisaremos as definições de eficiência e formas de mensuração. Por fim, serão apresentadas as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 POLÍTICA FISCAL

A política fiscal é um aspecto fundamental da administração econômica de um país, envolvendo decisões e ações do governo relacionadas à arrecadação de receitas e ao gasto público. Entre os principais objetivos estão a estabilização econômica, o estímulo para um crescimento econômico sustentável por meio de investimentos, a redistribuição de renda para reduzir desigualdades e o equilíbrio das contas públicas para evitar déficits excessivos e a garantia da sustentabilidade fiscal (Araújo, 2010).

Para alcançar esses objetivos, o governo utiliza diversos instrumentos. Entre eles, estão os impostos, cujas taxas e tipos podem ser ajustados para influenciar o comportamento econômico. A alteração dos níveis de impostos pode afetar a demanda agregada, aumentando ou reduzindo o consumo e o investimento. Outro instrumento é o gasto público, que, ao variar em níveis e áreas, pode ter um impacto direto na economia, onde gastos em infraestrutura, educação e saúde têm efeitos multiplicadores que podem estimular a economia. Além disso, o governo pode recorrer a empréstimos para financiar déficits, embora isso possa aumentar a dívida pública. Transferências também são ferramentas importantes, usadas para apoiar setores específicos e promover comportamentos econômicos desejados (Araújo, 2010).

Em períodos de recessão, por exemplo, o aumento dos gastos públicos e a redução de impostos podem estimular a economia, o que ajuda a suavizar a desaceleração econômica. Por outro lado, em momentos de superaquecimento econômico e alta inflação, o governo pode adotar uma política fiscal mais restritiva, aumentando impostos e reduzindo gastos para conter a inflação e evitar o crescimento descontrolado (Araújo, 2010).

Vale destacar que a política fiscal é fundamental para o crescimento econômico, pelo fato de que a realização de investimentos em infraestrutura, educação e saúde, financiados através de gastos públicos, não apenas criam empregos no curto prazo, mas também estabelecem as bases para um crescimento econômico de longo prazo. Uma infraestrutura eficiente e uma força de trabalho qualificada são vitais para aumentar a produtividade e a competitividade da economia. Além disso, a política fiscal pode incentivar setores estratégicos através de subsídios e incentivos fiscais, promovendo inovação e desenvolvimento tecnológico (Giambiagi, 2011).

Outro aspecto da política fiscal é sua capacidade de redistribuição de renda e redução das desigualdades sociais. Através de um sistema tributário progressivo, pelo qual as pessoas com rendimentos mais altos pagam uma proporção maior de seus rendimentos em impostos, e de programas sociais, como transferências diretas e benefícios, o governo pode redistribuir recursos e proporcionar suporte a populações vulneráveis. Isso ajuda a mitigar desigualdades e a promover uma maior equidade social, garantindo que os benefícios do crescimento econômico sejam mais

amplamente compartilhados. Além disso, é essencial para a gestão das finanças públicas e a sustentabilidade da dívida (Pereira, 2012).

Através de uma gestão fiscal prudente, o governo pode assegurar a confiança dos investidores e a estabilidade financeira, reduzindo os custos de empréstimos e evitando crises fiscais. No contexto da vida cotidiana das pessoas, a política tem um impacto direto e tangível. Alterações na carga tributária influenciam a renda disponível das famílias, afetando seu poder de compra. Gastos públicos em áreas como saúde e educação têm um impacto direto na qualidade de vida, proporcionando acesso a serviços essenciais e oportunidades de desenvolvimento. Programas sociais financiados pela política fiscal ajudam a oferecer uma rede de segurança para os mais necessitados, contribuindo para a coesão social e o bem-estar geral. Portanto, a política fiscal não apenas molda o ambiente econômico de um país, mas também tem um impacto profundo na vida cotidiana das pessoas (Pereira, 2012).

A realização da política fiscal é feita pelo Tesouro Nacional e a formulação e implementação da política são responsabilidades do Poder Executivo, com a participação do Ministério da Fazenda e do Planejamento. O processo inicia com a elaboração do orçamento anual pelo Executivo, que é então submetido ao Congresso Nacional para discussão e aprovação. Após a aprovação, o orçamento é executado e monitorado pelos órgãos responsáveis para assegurar sua conformidade com o planejamento.

Compreendida a estrutura institucional que sustenta a política fiscal, torna-se relevante analisar sua evolução histórica no Brasil, a fim de compreender como diferentes contextos econômicos e políticos moldaram seus instrumentos, prioridades e resultados ao longo do tempo.

2.2 BREVE HISTÓRICO DAS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS RECENTES DA POLÍTICA FISCAL

A Política Fiscal brasileira passou por diversas fases desde o período colonial, em que havia uma forte dependência da arrecadação de impostos sobre a produção de bens como açúcar e ouro, além das finanças da colônia ser controlada por Portugal (Furtado, 1959). Em 1889, ano da Proclamação da República, ocorreram mudanças progressivas nas políticas fiscais adotadas, tendo foco na agricultura e na tentativa de diversificação da economia (Giambiagi, 2011). Em 1930, o Estado começou a ter um papel mais fundamental no desenvolvimento da economia brasileira, com a implementação de políticas fiscais para a expansão da indústria local e expandir a sua infraestrutura (Cardoso E Faletto, 1971). Após a Segunda Guerra Mundial, o país começa a focar em políticas fiscais mais estruturadas, com foco no financiamento de projetos de infraestrutura, por exemplo a construção da cidade de Brasília, no governo de Juscelino Kubitschek, assim reforçado a intervenção do Estado na economia (Abreu, 1990).

Em 1964, foi criado o Banco Central do Brasil, que passaria a ser responsável pelas funções antes exercidas pelo Banco do Brasil, como emissão de moeda, redesconto, recolhimento compulsório, operações cambiais e fiscalização bancária. No entanto, até que as transferências de funções entre as duas instituições fossem efetivadas, uma solução provisória manteve o BB atuando como agente financeiro do

governo e operando uma “conta de movimento” com o BC, que funcionava como um redesconto automático. Esse mecanismo permitia ao Banco do Brasil obter um suprimento ilimitado de recursos, sem necessidade de captação junto ao público, que seria automaticamente coberta pelo BC por meio de emissão monetária, permitindo ao Banco do Brasil financiar a expansão do crédito e os gastos do Governo Federal. Na prática, o BB continuou exercendo funções típicas de um banco central, além de executar o orçamento da União. Para completar, o BC possuía uma espécie de carteira de fomento, por meio da qual fornecia crédito à agricultura e à indústria como se fosse uma instituição financeira comum (Ferreira, 2006).

Até a década de 1980, a atuação das empresas estatais teve um papel chave para a economia. Entre 1960 e 1970, o movimento das estatais se manteve firme e o setor público ampliou sua atuação direta no setor produtivo do país. Contudo, isso foi prejudicial para as contas públicas, pois havia pouco controle por parte do governo em relação às finanças estatais, já que as empresas tinham autonomia orçamentária e não havia sistema contábil eficiente para consolidar as contas e obter um acompanhamento satisfatório. Somente em 1979, diante da crise ocasionada pelos choques do petróleo e a elevação dos juros nos Estados Unidos, foi criada a Secretaria Especial de Controle de Empresas Estatais (SEST), para tentar controlar os gastos dessas empresas.

No início da década de 1980, a alta dos juros nos Estados Unidos e as incertezas a respeito dos países emergentes interromperam o fluxo de capital externo ao Brasil. O país iniciou negociações com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e com bancos privados para financiar seu balanço de pagamentos. As negociações com o FMI evidenciaram o desequilíbrio institucional existente e a impossibilidade de gerir adequadamente as finanças públicas. Era urgente reformular as relações entre o Banco do Brasil, o Banco Central e o Tesouro Nacional. As discussões com o FMI envolveram aspectos relacionados a forma de aferição do déficit público. A forma estabelecida pelo Fundo para medir o déficit era a Necessidade de Financiamento do Setor Público. Dada a impossibilidade de se obter os dados necessários para medir o déficit por meio da execução orçamentária, a alternativa foi calcular o déficit por meio dos fluxos líquidos de financiamento do déficit, método conhecido como “abaixo da linha” (Ferreira, 2006).

Até a década de 1980, portanto, havia uma verdadeira desordem institucional nas contas públicas brasileiras. Essa desordem era agravada pelo orçamento público, que ao contrário do estabelecido na legislação, não era único e deixava várias despesas de fora. Era dividido em várias partes. Uma dessas partes era o chamado orçamento monetário, por meio do qual o governo concedia empréstimos subsidiados a setores da economia, como a agricultura. No entanto, esses subsídios não eram contabilizados como despesas, apenas aumentavam a quantidade de dinheiro em circulação na economia. Além disso, os gastos da Previdência Social e das empresas estatais também não faziam parte do Orçamento Fiscal da União. Adicionalmente, a contabilidade do governo federal levava até 120 dias para ser atualizada o que impedia o controle e a gestão das contas públicas (Ferreira, 2006).

Uma força-tarefa composta por técnicos dos Ministério da Fazenda e do Planejamento, do BB e do Banco Central, apresentou uma proposta de reorganização das finanças públicas do País que, diante de muita oposição da opinião pública,

alteraram profundamente a estrutura institucional da gestão da política fiscal a partir da segunda metade dos anos 80: “(1) extinção da conta movimento; (2) extinção das funções de fomento do BC e sua gradual transformação em banco central clássico; (3) extinção do Orçamento Monetário e a transferência de suas operações fiscais, incluindo os subsídios, para o Orçamento Fiscal; (4) o poder de ampliar a dívida pública passava do Conselho Monetário para o Congresso; (5) a gestão da dívida pública mudava do BC para o Ministério da Fazenda; (6) o BC seria proibido de financiar o Tesouro; (7) a execução do Orçamento da União passava do Banco do Brasil para o Ministério da Fazenda; (8) para executar o Orçamento, seria criada no âmbito da Fazenda a Secretaria do Tesouro Nacional.” (Ferreira, 2006, p. 84).

A Constituição aprovada em 1988, trouxe novidades no contexto do planejamento fiscal, prevendo um processo orçamentário contido por um Plano Plurianual que deveria conter os objetivos, as diretrizes e as metas da administração pública para as despesas de capital, de forma regionalizada. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deveria conter as metas e as prioridades para o ano seguinte e seria o elo entre o PPA e o orçamento anual. A Lei Orçamentária Anual (LOA), contemplaria as estimativas de receitas e despesas do ano.

A Constituição, conhecida como Constituição cidadã, incorporou um amplo conjunto de reivindicações voltadas à garantia dos direitos individuais e à distribuição dos benefícios do crescimento econômico, gerando despesas obrigatórias que não contaram com fontes adequadas de financiamento e determinando uma vinculação excessiva de despesas (Kelman e Veras, 2008). Mendes (2007) explica que o modelo de Estado criado pela Constituição de 1988 contribuiu para o aumento e a ineficiência dos gastos públicos. Isso ocorre devido à rigidez das despesas obrigatórias, ao uso político dos programas sociais, à descentralização fiscal que favorece a má gestão, ao desequilíbrio na autonomia entre os poderes e à fragilidade das instituições responsáveis pelo controle e planejamento orçamentário. Esses fatores dificultam o uso eficiente dos recursos públicos e comprometem a gestão fiscal do país.

Em 1990, o Brasil enfrentou três marcos para a estabilização econômica e reforma fiscal, como o Plano Real em 1994, liderado pelo então ministro da fazenda, Fernando Henrique Cardoso, tinha o objetivo de controlar a hiperinflação que assolava o país. Além da estabilização econômica, o plano trouxe reformas fiscais, como o controle do déficit público e a restrição dos gastos públicos. Um dos principais marcos do período foi a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000, estabelecendo limites para as despesas dos estados federativos, aumentando a transparência e a responsabilidade na gestão das finanças públicas (Pires, 1998).

Com a LRF, o sistema se tornou mais funcional, sendo um ponto de mudança para as finanças brasileiras, introduzindo mecanismos de controle que obrigavam os governos a adequar suas despesas à sua capacidade de arrecadação, evitando déficits. Além disso, a lei exigia a publicação de relatórios fiscais periódicos e punições em caso de descumprimento das regras, essas que seriam: a limitação do endividamento público, controle do gasto com o pessoal, metas fiscais anuais e a exigência de relatórios de acompanhamento e a adoção de mecanismos de controle das contas públicas nos anos eleitorais (Giambiagi, 2011). Esse conjunto de medidas contribuiu para um cenário de maior estabilidade econômica nos anos seguintes, proporcionando condições para o crescimento sustentável, embora desafios na

administração das contas públicas tenham persistido, especialmente em momentos de crise.

A partir dos anos 2000 até 2013, o país apresentou resultados primários superavitários. Isto é, excetuando-se as despesas com pagamento de juros sobre a dívida, o resultado entre receitas e despesas do governo foi superavitário. A crise financeira ocorrida nesse intervalo, nos anos de 2007-2008, elevou a intervenção do governo na economia, aumentando os gastos públicos e aumentando os benefícios fiscais e tributários concedidos aos indivíduos e empresas, elevando a dívida pública no país.

Em 2014, o Brasil entrou em um período de ajuste fiscal, em que as contas públicas se deterioraram, e o déficit fiscal atingiu níveis altos. A crise fiscal levou o governo a adotar medidas como a Emenda Constitucional do Teto de Gastos (2016), limitando o crescimento das despesas públicas à inflação do ano anterior, tendo objetivo de reter o aumento da dívida pública (Gobetti e Orair, 2017). Ademais, as reformas previdenciárias e trabalhistas foram discutidas e implementadas com vistas a garantir a sustentabilidade fiscal a longo prazo.

Em 2023, o Teto de Gastos foi substituído por um novo conjunto de regras, chamado de Novo Regime Fiscal Sustentável, ou Arcabouço Fiscal. O novo arcabouço condiciona o aumento das despesas primárias à evolução da receita primária e estabelece uma banda para o crescimento real das despesas do governo (piso de 0,6% e teto de 2,5%). Ao mesmo tempo, o Governo retomou a política de valorização real do salário mínimo e a vinculação das despesas com saúde e educação à arrecadação.

3 GASTOS PÚBLICOS

Os gastos públicos referem-se aos recursos que o governo utiliza para financiar suas atividades e fornecer serviços à população. Eles são essenciais para a operação do Estado e para o bem-estar social. O financiamento desses gastos geralmente vem de impostos e outras receitas públicas. É crucial que a gestão desses gastos seja eficiente e transparente para garantir que os recursos sejam utilizados da melhor maneira possível e para minimizar o impacto sobre a dívida pública. Além disso, a alocação e a execução dos gastos públicos devem estar alinhadas com as prioridades e necessidades da sociedade, e frequentemente são objeto de debates e análises para assegurar que estejam contribuindo para o desenvolvimento econômico e social.

A maioria dessas despesas tem a finalidade de atender as necessidades da sociedade por meio da prestação de serviços públicos. A prestação de serviços públicos pelo Estado é garantida pela Constituição Federal de 1988 e os serviços são criados e fiscalizados pelo Estado (Sales, 2021).

Nesse sentido, os serviços públicos devem seguir 7 princípios básicos, de acordo com o Ministério da Justiça. O primeiro é o princípio da eficiência. Este princípio significa que os serviços públicos devem ser oferecidos aos cidadãos da maneira mais eficiente possível, tanto em relação à prestação do serviço como aos resultados obtidos. O segundo princípio é o da continuidade. Ele tem a função de garantir que os serviços sejam prestados de maneira contínua. Depois, o princípio da

segurança diz que a prestação não deve colocar os seus usuários em risco. O princípio da regularidade estabelece que, em casos de ausência da prestação do serviço, o Estado deve indenizar o cidadão. Já o princípio da atualidade sugere a utilização das mais modernas tecnologias na execução dos serviços públicos. O princípio da generalidade ou universalidade garante acessibilidade a todos os cidadãos, enquanto o princípio da modicidade tarifária diz que o preço cobrado pelo serviço deve ser acessível. Por último, o princípio da cortesia é relacionado com o bom atendimento prestado aos cidadãos.

Uma discussão importante a respeito dos gastos públicos no Brasil, diz respeito ao grande volume de gastos obrigatórios que comprime o orçamento público e deixa pouco espaço para que a política fiscal possa ser utilizada para conter as flutuações cíclicas da economia. Conforme discutido por

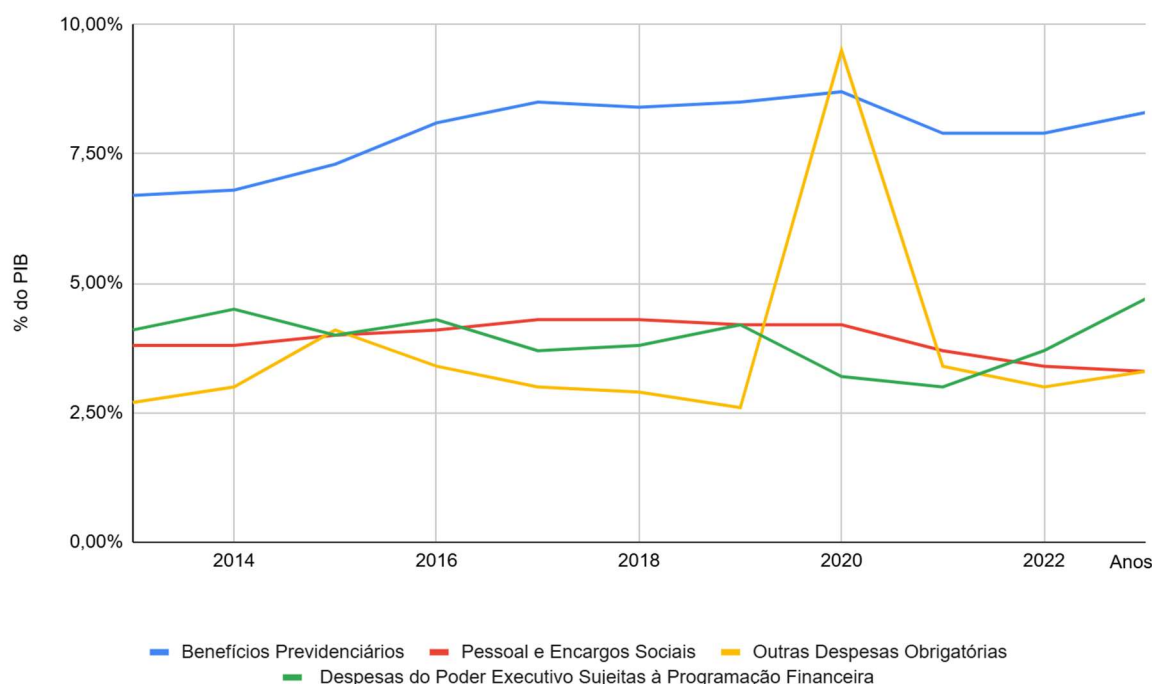
3.1 GASTOS FEDERAIS BRASILEIROS 2013-2023

A partir dos conceitos de gastos e serviços públicos definidos, analisar-se-á as despesas federais brasileiras no período de 2013 até 2023. A escolha do período analisado se justifica pois foi a partir de 2013 que os resultados fiscais passaram a ser deficitários no conceito primário. Os dados do Boletim Resultado do Tesouro Nacional são ilustrados nas figuras 1, 2 e 3. As informações da figura 1 foram tratadas em termos percentuais do Produto Interno Bruto (PIB), considerando-se que se referem às despesas do governo, o que permite avaliar o peso relativo desses gastos na economia nacional.

Na figura 1, tem-se a linha azul ilustrando as despesas totais e as demais linhas discriminando cada tipo de gasto, divididos em Benefícios Previdenciários, Pessoal e Encargos Sociais, Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira e Outras Despesas Obrigatórias. As despesas com benefícios previdenciários e com pessoal e encargos em porcentagem do PIB pouco variaram de 2013 a 2023. A categoria outras despesas obrigatórias apresentou uma alta no ano de 2015, o que foi causado por aumento em despesas com Subsídios, Subvenções e Proagro. De acordo com o relatório do Tesouro Nacional (2016), o aumento no gasto com organização agrária verificado em 2015 é explicado pelo elevado montante (R\$10 bilhões) despendido com equalização de juros para agricultura familiar naquele exercício.

É importante destacar, ainda, a alta nas despesas totais do Governo Central durante o ano de 2020, chegando a representar 25,6% do PIB do mesmo período. Em decorrência do período de pandemia, houve maiores gastos na categoria “Outras Despesas Obrigatórias”, estimulados principalmente por Apoio Fin. EE/MM, Créditos Extraordinários, Subsídios, Subvenções e Proagro, e Financiamento de Campanha Eleitoral em comparação com o ano anterior.

Figura 1: Despesas do Governo Federal em percentual do PIB de 2013 a 2023.

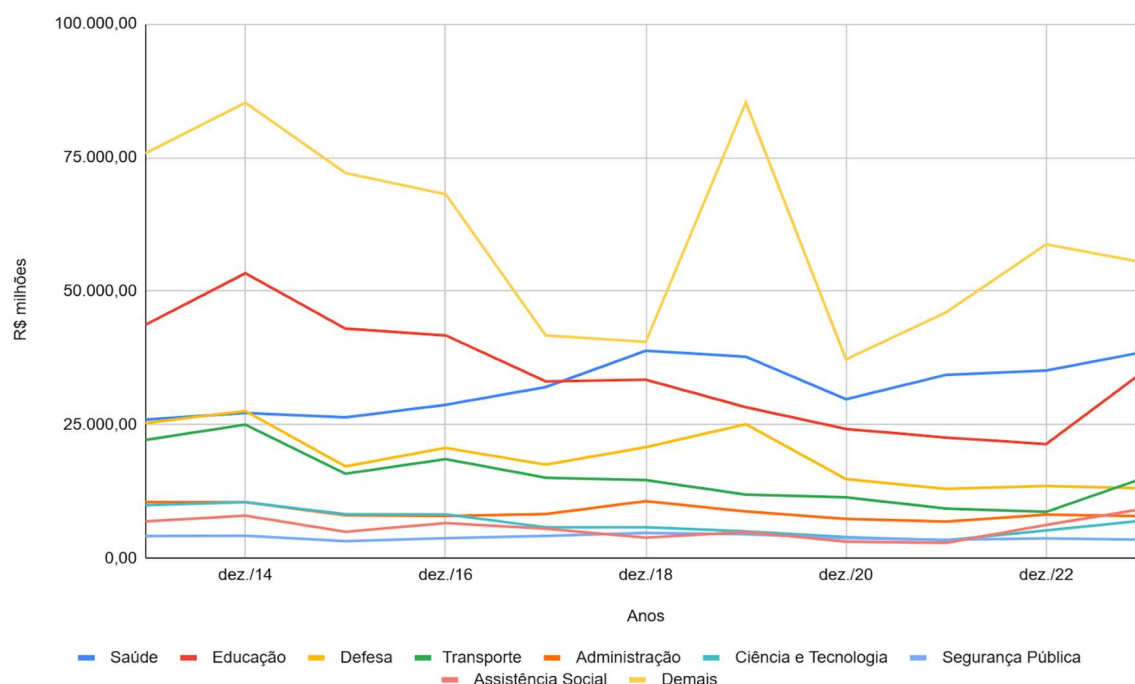


Fonte: Elaboração própria, com dados do Tesouro Nacional (2024).

Os gráficos 2 e 3 detalham as Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira, separadas em discricionárias e obrigatórias. A Agência de Notícias da Câmara dos Deputados (2023) descreve que as despesas discricionárias são aquelas que não são obrigatórias, como recursos para custeio e investimentos. As obrigatórias são, principalmente, pagamento de pessoal e benefícios previdenciários. Ambas apresentam valores correntes corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). No caso dos valores acumulados em 12 meses, o valor de dezembro de cada ano corresponde ao valor anual de janeiro até dezembro.

Dessa forma, é possível concluir, com base na figura 2, que os investimentos em educação vinham em queda desde 2014 e tiveram um leve crescimento no ano de 2023, assim como os investimentos em transporte. Além disso, Segurança Pública, Ciência e Tecnologia, e Assistência Social representam as menores parcelas dos gastos. Tivemos, também, um aumento da despesa com Defesa no ano de 2019, um fenômeno atípico para a série. Essa alta pode ser explicada pelos acontecimentos daquele ano: rompimento da barragem da Vale em Brumadinho-MG, combate aos focos de calor na Região Amazônica e reconhecimento de manchas de petróleo no litoral nordestino (BRASIL, 2019).

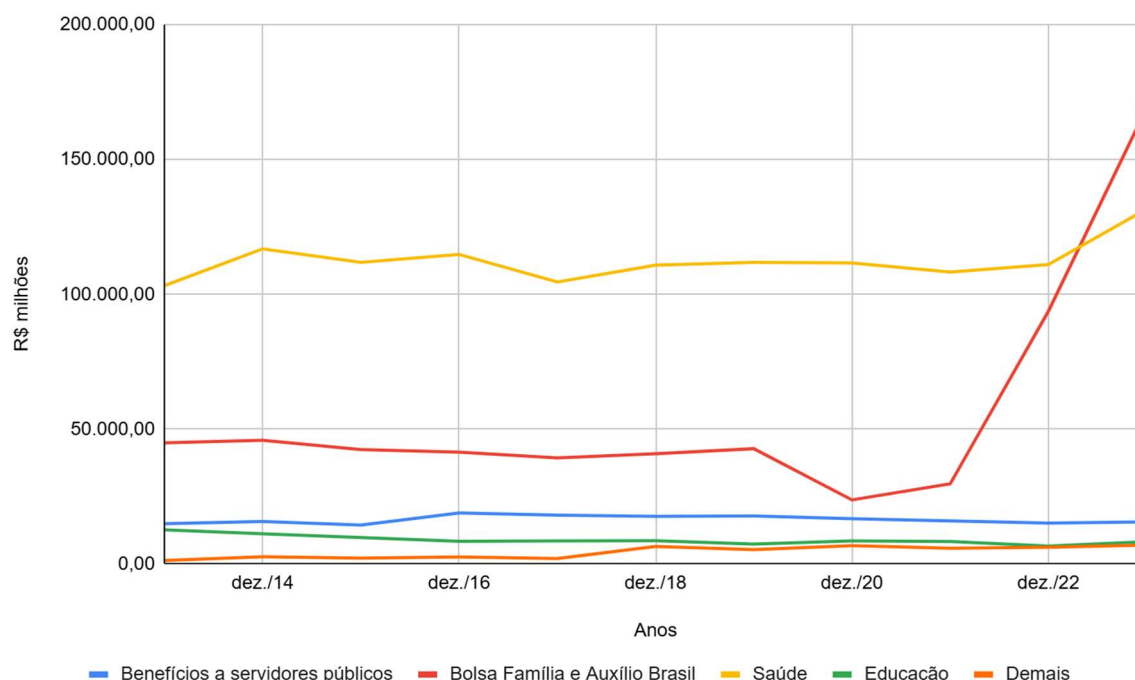
Figura 2: Despesas Discricionárias do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira de 2013 a 2023.



Fonte: Elaboração própria, com dados do Tesouro Nacional (2024).

Na figura 3, é notável o grande crescimento de gastos com Bolsa Família e Auxílio Brasil a partir de 2021. Se caracteriza como uma tentativa do governo de diminuir as desigualdades sociais acentuadas a partir da pandemia de COVID-19. Silveira e Medeiros (2024) destacaram o pico de gastos nesta categoria no ano de 2023 e concluíram que foi resultado da implementação das campanhas feitas durante o período eleitoral de 2022. Ademais, tivemos uma alta com Saúde com início, saindo de 111 milhões de reais em dezembro de 2022 para 132 milhões de reais em dezembro de 2023. As despesas com Educação e Demais categorias, por sua vez, apresentaram menor volatilidade e magnitudes significativamente inferiores, variando principalmente entre 1 e 13 milhões de reais anuais.

Figura 3: Despesas Obrigatórias do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira, 2013-2023.



Fonte: Elaboração própria, com dados do Tesouro Nacional (2024).

3.2 EFICIÊNCIA DOS GASTOS

Ao mesmo tempo em que a sociedade demanda serviços públicos, a capacidade de extração de recursos para o financiamento dos serviços é limitada, gerando um dilema. A solução para isso está na eficiência dos gastos.

Na economia, um termo muito utilizado é “escassez”. Isso pois, é considerado um problema central na teoria econômica, já que os recursos são escassos. Dessa maneira, o que os economistas buscam são formas de alocar esses recursos da melhor maneira possível, com o intuito de alcançar a eficiência. Em outras palavras, conseguir obter o maior benefício possível utilizando uma certa quantia de dinheiro. A fim de esclarecer o conceito de eficiência, origina-se o primeiro Teorema do Bem-Estar Social, que explica a Eficiência de Pareto atingida pelas transações de bens em um mercado, onde os preços são definidos de forma pública e os consumidores e produtores agem de forma competitiva. Entretanto, este Teorema do Bem-Estar não garante uma alocação justa. Nesse sentido, estuda-se o segundo Teorema do Bem-Estar Social, o qual afirma que caso a sociedade demande uma distribuição de riqueza mais igualitária, o governo poderá intervir, equalizando as dotações dos agentes através de tributos e transferências lump-sum (Rosen e Gayer, 2015).

Sendo a maximização do bem-estar o objetivo final, deve-se definir, por parte do governo, as metas corretas condizentes com o maior nível de satisfação da sociedade. Nesse sentido, apresenta-se quatro tipos de eficiência. Eficiência Técnica:



Diz respeito à capacidade de produção máxima da empresa utilizando os recursos disponíveis, considerando a tecnologia. Este tipo pode ser visualizado pela ótica do produto ou pela ótica do insumo. Eficiência de Escala: Se relaciona com a Técnica, ocorrendo quando a empresa opera em uma escala de tal forma a maximizar a produtividade média dos insumos. Nesse sentido, a ocorrência de ineficiências se dá quando a escala não é ideal, como vista em situações de retornos decrescentes. Eficiência Alocativa: combinação de insumos e produtos que pode ou minimizar os custos ou maximizar os lucros, considerando a receita da empresa. Por último, há a Eficiência Social, a qual diz respeito à combinação ótima de bens maximizadores da utilidade da sociedade. Entretanto, esta última não é garantia de eficiência social, dado as externalidades (Afonso, Schuknecht e Tanzi, 2006).

De forma geral, a eficiência na produção de bens é baseada na relação entre quantidade de insumos e produtos ou custo e benefícios, onde requer uma estimativa de produtos, uma estimativa de custos e por fim, uma comparação entre ambos. Para que seja possível medir a eficiência na produção de bens, compara-se a relação produto/custo de uma certa empresa, país ou unidade de decisão (DMU) com um padrão considerado ideal onde, em uma visão teórica, a produção é ótima, ou, quando não há o padrão, a comparação se dá em relação a outras empresas, países ou unidades de decisão. Em relação a produção de bens públicos, esse processo também é satisfatório, mas apresenta alguns obstáculos no caminho. Em primeiro lugar, fazer a mensuração dos custos da atividade pública é algo complexo de se fazer, além de que os objetivos das empresas normalmente são diferentes dos do governo. O setor público deverá escolher qual bem produzir, o quanto produzir e de qual forma produzir um bem, a fim de trazer o máximo de benefício para a sociedade (Afonso, Schuknecht e Tanzi, 2006).

Se tratando de uma empresa privada, esta assume uma curva de oferta de insumo perfeitamente elástica, de modo que, para produzir certa quantidade de produto, a empresa escolhe adquirir quantias adicionais de algum insumo mantendo o mesmo preço de quantias anteriores. Entretanto, a situação é diferente no caso do gasto público, que é financiado por receitas provenientes de impostos que geram distorções econômicas. Para arrecadar mais receita, é necessário que o governo aumente os impostos, onde os custos marginais tendem a ser crescentes e geralmente superiores ao custo médio. Segundo Afonso, Schuknecht e Tanzi (2006), estes impostos distorcivos geralmente acarretam: (i) peso morto, associado com o efeito substituição; (ii) custos adicionais para administrar o sistema tributário; e (iii) custos adicionais para os contribuintes. Assim, o custo marginal de arrecadar uma unidade monetária a mais tende a crescer, podendo ser significativamente maior que o valor arrecadado. Diferentemente da produção privada, onde a oferta de insumos é perfeitamente elástica, isso não ocorre em bens públicos.

Do ponto de vista social, o gasto público gera benefícios que precisam ser considerados na avaliação da eficiência, assim como todos os custos relacionados à tributação. Porém, a incorporação desses custos é complexa, o que faz com que a maioria dos estudos empíricos se concentre na eficiência do uso da receita, ou seja, na eficiência técnica do gasto público ou da receita arrecadada (Afonso, Schuknecht e Tanzi, 2006).

Uma outra dificuldade na mensuração do custo de provisão dos bens oferecidos pelo setor público está na consideração dos usos alternativos dos recursos. Hospitais, escolas e edifícios públicos, por exemplo, poderiam ser alugados para o setor privado. Para calcular os custos reais de cada serviço prestado, esses fatores deverão ser incluídos na análise. Outrossim, um aspecto frequentemente negligenciado, que resulta em uma subestimação significativa dos custos reais de provisão de determinado bem, é a necessidade de um governo instituído para que o bem seja produzido. Por exemplo, ao calcular o custo de provisão de serviços como defesa ou saúde, geralmente considera-se apenas o montante alocado pelo governo a essas áreas, ignorando o custo de manter o próprio governo que possibilita a produção desses bens (Giambiagi, 2011).

É observável que um bem público pode ser produzido de forma tecnicamente eficiente, mas ainda assim ser ineficiente do ponto de vista social, deixando de gerar o maior bem-estar possível. Um exemplo disso seria o governo gastar de maneira eficiente em defesa, mas pouco em saúde, o qual é um bem mais valorizado pela população, resultando em ineficiência social. Embora haja o argumento de que o governo reflete as preferências dos eleitores, alguns fatores, como corrupção, podem levar os políticos a agirem de forma distinta daquilo que seus eleitores demandam. Dessa forma, a eficiência técnica na produção de determinados bens, sozinho, não é capaz de avaliar a qualidade da governança. Faz-se necessário levar em conta os objetivos que a sociedade realmente valoriza. Um fato interessante a ser analisado é que, em setores como a educação, por exemplo, onde há elevados gastos com pessoal, há também a pressão por salários mais altos, o que resulta em menos recursos para outros insumos essenciais, como materiais e instalações. Ou seja, aqui, mesmo havendo eficiência técnica, a despesa pública é ineficiente, porque os recursos poderiam ser usados de maneira mais eficaz. Portanto, se os recursos são alocados para usos que geram menos bem-estar ou são desviados por grupos influentes para ganhos pessoais, o governo deve ser mais específico na definição de suas metas para maximizar o bem-estar social. Mas detalhar os objetivos governamentais dessa forma pode ser impraticável. Isso mostra que o montante gasto para produzir um bem público não deve ser confundido com benefício gerado. Aqueles gastos que são destinados para insumos inadequados produzirão menos bens públicos, ou até mesmo de qualidade inferior, o que resultaria em menores benefícios para a sociedade. Dito isso, é necessário destacar que a corrupção é um fator crucial que compromete a eficiência dos gastos públicos, onde parte dos recursos públicos são desviados para fins inadequados, a fim de atender interesses privados por parte do político (Mendonça, 2018).

Há lugares no mundo em que o governo tem adotado medidas para aumentar a eficiência da administração pública. Um aspecto fundamental é a *accountability*, que envolve a transparência das informações para que os eleitores possam monitorar o desempenho dos governos e servidores públicos. É certo que o desempenho das administrações públicas deve ser mensurável, para permitir comparações entre diferentes unidades governamentais, o que incentiva os representantes a melhorarem seus indicadores em busca de reeleição. A fim de motivar os servidores, sistemas de pagamento por mérito baseados em indicadores de produtividade, podem ser utilizados. Por exemplo, o sistema adotado pela rede estadual de Educação de São

Paulo em 2008, a qual visava elevar a qualidade da educação incentivando o esforço dos professores.

O objetivo final do governo deve ser maximizar o bem-estar da sociedade, produzindo os bens e serviços certos e de forma eficiente. Para que isso seja uma realidade, é necessário a implementação de mecanismos de incentivo apropriados e alinhar os objetivos governamentais com o bem-estar da população. Nesse sentido, os indicadores de desempenho do setor público são essenciais para monitorar as atividades governamentais, avaliar o bem-estar social e determinar a eficiência do setor público, tanto tecnicamente quanto socialmente. Há medidas de desempenho macro e micro. A primeira mostra uma visão ampla do desempenho do setor público além do impacto do gasto público no bem-estar da população. Já a segunda, se concentra mais em áreas específicas, auxiliando na identificação de problemas na provisão de bens e serviços públicos. As medidas macro podem verificar a relação Produto Interno Bruto (PIB) per capita e o percentual dos gastos públicos em relação ao PIB. Ainda que exista uma correlação positiva, alguns estudos não encontraram evidências explícitas de que um aumento do gasto público melhore o bem-estar social, o que por vezes, sugere uma ineficiência desses gastos (Gobetti e Orair, 2017).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política fiscal é essencial para a administração econômica de um país, ajudando a estabilizar a economia, promover o crescimento sustentável e redistribuir renda. Por meio de ajustes em impostos, gastos públicos e transferências, o governo influencia a demanda agregada, estimula setores estratégicos e busca a equidade social. Os investimentos em áreas como infraestrutura, educação e saúde geram benefícios de curto e longo prazo, enquanto a redistribuição de recursos contribui para a justiça social. A formulação e implementação da política fiscal, realizada pelo Poder Executivo e supervisionada pelo Congresso Nacional, têm um impacto direto e significativo na economia e na qualidade de vida dos cidadãos. Além disso, é a partir da análise dos gastos públicos brasileiros, que a evolução das despesas acompanha os objetivos de cada governo vigente. É notório, também, o impacto da pandemia de COVID-19 na estrutura fiscal durante os anos e também após o período de risco global destacando a trajetória de queda dos investimentos em educação e transporte.

Nota-se que a eficiência dos gastos públicos é fundamental para lidar com o dilema entre a demanda da população por serviços e a limitação dos recursos. Economistas investigam a questão da escassez e a busca por alocações ótimas, onde se destaca a importância do alinhamento entre a produção de bens e serviços com o bem-estar social. Conclui-se que, entretanto, mesmo que a produção seja tecnicamente eficiente, não garante que seja socialmente eficiente também, caso não esteja alinhada com as verdadeiras necessidades da sociedade. Ademais, é visto que fatores como corrupção e falta de *accountability* podem comprometer a eficiência dos gastos públicos, destacando a necessidade de medidas que assegurem transparência e incentivos assertivos a fim de maximizar o bem-estar social.

REFERÊNCIAS

ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana, 1889-1989**. Editora Campus, 1990.

AFONSO, A.; SCHUKNECHT, L. e TANZI, V. Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Member States and Emerging Markets. **BCE Working Paper 581**, 2006.

ARAÚJO, Ricardo. **Política Fiscal no Brasil: Evolução e Desafios**. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Balanco de fim de ano: Defesa enfrenta desafios e desastres ambientais**. Brasília, DF, 23 dez. 2019. [Atualizado em 3 nov. 2022]. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/ultimas-noticias/balanco-de-fim-de-ano-defesa-enfrenta-desafios-e-desastres-ambientais?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 27 ago. 2024.

BRASIL. Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1989]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7783.htm. Acesso em: 27 ago. 2024.

BRASIL. **Relatório Anual da Secretaria do Tesouro Nacional**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <http://www.tesouro.gov.br>. Acesso em: 27 ago. 2024.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Gasto Social do Governo: Central 2002 a 2015**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/importacao-arquivos/Gasto-Social-Governo-Central.pdf?>. Acesso em: 1 out. 2025.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. **Carga Tributária no Brasil – 2023** (Análise por Tributo e Bases de Incidência). Brasília: Receita Federal do Brasil, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/carga-tributaria/carga-tributaria-no-brasil-2023/view>. Acesso em: 06 out. 2025.

BRASIL. **Boletim Resultado do Tesouro Nacional (RTN) - 2023 - Dezembro — Tesouro Transparente**. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-resultado-do-tesouro-nacional-rtn/2023/12>. Acesso em: 27 ago. 2024

DANTAS, Bruno et al. (org.). **Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois**. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008.



CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTTO, Enzo. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1971.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Despesas não obrigatórias do Orçamento de 2024 aumentam 8,5%** - Notícias. Disponível em:
<<https://www.camara.leg.br/noticias/994467-despesas-nao-obrigatorias-do-orcamento-de-2024-aumentam-85/#:~:text=As%20despesas%20discricion%C3%A1rias%20s%C3%A3o%20aquela>>
. Acesso em: 27 ago. 2024.

FERREIRA, Alcides. Secretaria do Tesouro Nacional, 20 anos: um marco institucional na história econômica do Brasil / Alcides Ferreira. -- Brasília: **Secretaria do Tesouro Nacional**, 2006.

FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil. Companhia Editora Nacional, 1959.

GIAMBIAGI, Fábio. **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2010)**. Elsevier, 2011.

GIAMBIAGI, Fábio e Tinoco, Guilherme. Política Fiscal no Brasil de 1989 a 2023: uma retrospectiva histórica. **Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)**, 2023.

GOBETTI, Sérgio, e Orair, Rodrigo. Ajuste Fiscal e Reforma Tributária no Brasil: Para Onde Vamos? **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**, 2017.

KELMAN, J. & VERAS, L. **Constituição Federal, serviços públicos concedidos e uso de bem público**. In: DANTAS, Bruno et al. (Org.). Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois. Brasília: Senado Federal, 2008. v. 4, p. 542-569.

MENDES, Marcos José. Ineficiência do gasto público no Brasil. In: MIRANDA, Rogério Boueri; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya (Orgs). Aspectos do desenvolvimento fiscal. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**, 2007.

MENDONÇA, José. **Reformas e Política Fiscal no Brasil**. Brasília: Editora UnB, 2018.

PEREIRA, Maria. O Impacto da Política Fiscal na Distribuição de Renda e Crescimento Econômico. **Economia & Sociedade**, v. 19, n. 1, p. 45-68, 2012.

PIRES, Mário Jorge. **Ajuste Fiscal no Brasil: A Política e a Economia do Governo FHC**. Fundação Getúlio Vargas, 1998.

ROSEN, Harvey S.; GAYER, Ted. **Finanças públicas**. AMGH Editora, 2015.



SALES, Beatriz. O que são os serviços públicos. **JusBrasil**, 22 ago. 2021. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-que-sao-os-servicos-publicos/1267284327>>. Acesso em: 27 ago. 2024.

SILVEIRA, Sérgio Kelner; MEDEIROS, Carolina Beltrão de. **Nota Técnica 40 - Bolsa Família**: O Impacto do Aumento de Gastos na Redução da Pobreza Extrema e os Desafios para o Futuro do Programa e de seus Beneficiários. Fundação Joaquim Nabuco, 2024. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/391279427_Nota_Tecnica_40_-_Bolsa_Familia_O_Impacto_do_Aumento_de_Gastos_na_Reducacao_da_Pobreza_Extrema_e_os_Desafios_para_o_Futuro_do_Programa_e_de_seus_Beneficiarios. Acesso em: 1 out. 2025.

