

O GASTO PÚBLICO DESAGREGADO SEGUNDO A CATEGORIA ECONÔMICA E A GERAÇÃO DO CRESCIMENTO ECONÔMICO NO BRASIL

MARIA OLÍVIA SILVA E VASQUES
UFLA - Universidade Federal de Lavras
olivia_vasques1@hotmail.com

RENATO SILVÉRIO CAMPOS
UFLA - Universidade Federal de Lavras
renatocampos.ufla@gmail.com

O GASTO PÚBLICO DESAGREGADO SEGUNDO A CATEGORIA ECONÔMICA E A GERAÇÃO DO CRESCIMENTO ECONÔMICO NO BRASIL

Área temática: **Administração Pública**

Tema: **Promoção da Eficiência, Otimização de Processos e de Recursos Públicos**

RESUMO

O trabalho em questão tem por objetivo investigar qual tipo de gasto público é mais eficiente na promoção do crescimento econômico brasileiro, no período compreendido entre 2002 e 2012. Foram selecionados, para fins da investigação, gastos desagregados, decompostos segundo sua categoria econômica em gastos correntes e de capital. A pesquisa foi realizada por meio de um modelo econométrico elaborado para testes empíricos sobre a relação entre a realização das despesas e a promoção do crescimento da economia, considerado o principal objetivo de política econômica a ser perseguido no longo prazo. Os resultados encontrados apontaram para uma relação positiva entre os gastos de capital e o aumento do produto, ao mesmo tempo em que sugerem nenhuma significância entre a realização de gastos correntes e o estímulo ao crescimento econômico. Conclui-se que os gastos devem ser reorientados em direção a maiores volumes de investimento em detrimento dos gastos correntes, de forma a promover o crescimento econômico real do Brasil.

Palavras-chave: Crescimento econômico; Gasto Público; Categorias Econômicas.

ABSTRACT

The work in question aims to investigate what kind of public spending is more effective in promoting economic growth in Brazil, in the period between 2002 and 2012. They were selected for the purpose of research, disaggregated expenditures, broken down according to their economic category in current and capital expenditures. The survey was conducted through an econometric model developed for empirical tests on the relationship between the expenses and the promotion of economic growth, considered the main goal of economic policy to be pursued in the long run. The results pointed to a positive relationship between capital expenditures and the increase in output, while suggesting no significant difference between the performance of current spending and stimulating economic growth. It concludes that expenditures should be reoriented towards higher investment volumes at the expense of current spending in order to promote real economic growth in Brazil.

Keywords: Economic Growth; Public Spending; Economic Categories.

1 INTRODUÇÃO

Assegurar o bom funcionamento da economia de um país, embora pareça categórico, é bastante complexo.

A corrente liberal, predominante desde o século XVIII, até o início do século XX e contrária à interferência do Estado em suas questões econômicas, desviou a preocupação dos economistas com as políticas econômicas, principalmente a política fiscal. Concomitantemente, predominava a visão negativa acerca da política fiscal, mantendo-se o senso de que o Estado lidava com suas receitas e dispêndios de uma forma prejudicial aos investimentos privados (o chamado efeito *Crowding-out*¹).

Somente com o *Crack* da Bolsa de Nova Iorque, primeira crise em escala mundial, é que o nível de desemprego começa a tomar a atenção dos economistas, rompendo com a corrente. A política fiscal retorna ao centro das discussões nos países desenvolvidos, como um importante instrumento de resposta às crises (SANTOS; SILVA; RIBEIRO, 2010).

A emergência de novas variáveis econômicas e mudança nos moldes das transações comerciais sinalizou a necessidade de intervenção do Estado. Os cenários de recessão econômica nas décadas de 80, 90, e a crise de 2008, fortaleceram ainda mais a doutrina Keynesiana no cerne da agenda de discussões de um Estado, obra que forneceu as primeiras orientações para a recuperação do nível de empregos das economias fragilizadas (VASCONCELLOS; GARCIA, 2008).

Santos, Silva e Ribeiro (2010) apontam para uma ausência de teor empírico nos estudos sobre a política fiscal no Brasil, reforçando a importância de se pesquisar tal temática, por exemplo, por meio de análises comparativas entre componentes desagregados do gasto público como as categorias funcionais, em Rocha e Giubertti (2007), ou através das categorias econômicas, metodologia aqui adotada.

O trabalho norteia-se na seguinte indagação: Qual tipo de gasto público é mais eficiente na geração do crescimento econômico, o gasto corrente ou de capital? O intuito principal é investigar de que forma os gastos públicos têm influenciado o atendimento ao principal objetivo de política macroeconômica (considerando o *mainstream* do pensamento econômico): a promoção do crescimento.

A primeira hipótese teórica que motiva o trabalho surge dos fundamentos da teoria keynesiana que atribuem o alcance do pleno emprego à intervenção do Estado. Através da atuação do Estado então, seria plenamente possível atingir níveis satisfatórios de crescimento da demanda e aumento da capacidade produtiva de um país, sem ocasionar, contudo, um surto inflacionário.

Outra hipótese teórica remonta ao modelo clássico que, a respeito do crescimento econômico, subordina as condições de demanda (o gasto público corrente, por exemplo) às condições da oferta, como o investimento em formação bruta de capital fixo (despesa de capital). Em outras palavras, o aumento da capacidade produtiva, sendo dado pelo aumento dos gastos de capital, seria mais forte na determinação do crescimento que os gastos com consumo do setor público (os gastos correntes).

Tais hipóteses constroem a necessidade da pesquisa proposta, cuja problemática recosta-se na indagação sobre a eficiência do gasto público vigente. A discussão sobre o tema, em seu nível mais profundo, pode apontar para uma necessidade de melhoria e

¹ Segundo Lopes e Vasconcellos (2013), no chamado caso clássico, com a LM vertical, temos o caso oposto, em que a política fiscal é totalmente ineficaz. O maior gasto público não leva a qualquer alteração da renda, apenas a uma variação na taxa de juros, que provoca uma redução no investimento privado de magnitude semelhante à variação no gasto público. Tem-se apenas a “substituição” de gastos privados por gastos públicos, o chamado *Crowding-out*, ou efeito deslocamento.

redirecionamento do gasto público. Antemão, é preciso compreender sob quais critérios os gastos públicos são realizados atualmente, em reação aos problemas.

O objetivo geral desse trabalho consiste em investigar qual tipo de gasto público (gasto corrente ou gasto de capital) é mais eficiente na promoção do crescimento econômico. Para se alcançar esse objetivo, foram traçados os seguintes objetivos específicos: Descrever a composição e a evolução dos gastos correntes e de capital no Brasil, no período correspondente a 2002/2012, bem como analisar os efeitos dos gastos correntes e de capital sobre o crescimento econômico brasileiro, sob o paradigma dos modelos clássico e keynesiano.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A política macroeconômica e seus objetivos

Assegurar altos níveis de emprego, estabilidade de preços, distribuição de renda socialmente justa e garantir o crescimento econômico são, conforme Vasconcellos e Garcia (2008), questões conjunturais que demandam uma análise de curto prazo, por exemplo, sobre o desemprego e a inflação. O tratamento de problemas de curto prazo e o enfoque em questões de maior abrangência traduzem a teoria macroeconômica tradicional, materializada em instrumentos que se dispõem a atingir os objetivos já citados. São eles as políticas monetária, cambial e comercial, de rendas, e fiscal, objeto deste estudo.

Retomar e aprofundar na discussão dos objetivos da política macroeconômica é essencial à compreensão das motivações desse trabalho.

2.1.1 Objetivos de Longo Prazo

Ao confrontar os objetivos centrais da política macroeconômica, é possível perceber a relação de causalidade, por exemplo, entre nível de emprego e dinâmica de crescimento ou retração do produto nacional. Em situações de altas taxas de desemprego e capacidade produtiva ociosa é possível, através de políticas econômicas e utilização de recursos e tecnologia disponíveis, estimular a produção.

Crescimento econômico, conforme colocado por Vasconcellos e Garcia (2008) é analisando segundo renda nacional *per capita*, ou seja, disponível para necessidade de consumo de mercadorias e serviços pela população.

É importante salientar que embora a renda *per capita* seja um considerável indicador na aferição do padrão de vida da população, não é pertinente que se estabeleça uma relação direta e exclusiva entre eles, pois há outros fatores intermitentes que interferem na relação, como a economia informal, as questões sociais (educação, saúde, poluição, congestionamento, meio ambiente) e diferenças na distribuição dessa renda entre os vários grupos da sociedade.

É sabido que o Estado Brasileiro, principalmente a partir da década de 70, protagonizou um crescimento substancial da sua economia que, todavia, não trouxera reflexos na distribuição justa dos níveis de renda excedentes. Argumentos que explicam tal disparidade em termos de nível de renda da população no país, tanto em termos de composição de grupos socioeconômicos, quanto em razão dos distintos contextos vividos por regiões do Brasil, advém de variáveis diversas como a estratégia de governo denominada “teoria do bolo”, e algumas inerentes ao próprio desenvolvimento capitalista, a saber: êxodo rural, baixa qualificação da mão de obra, aumento da porcentagem de população jovem, etc. (VASCONCELLOS; GARCIA, 2008, p.126).

Além do Brasil, outros países da América do Sul, México e Coreia do Sul, vivenciaram um rápido crescimento das suas economias, pressionadas por maior e mais

qualificado contingente de mão-de-obra. Dado contexto de baixo recurso com tais atributos – conforme apontado anteriormente – os trabalhadores qualificados acabaram por supervalorizar sua mão de obra e conseqüentemente obter extras que se sobressaíam em relação aos menos qualificados, caracterizando um dos principais determinantes de piora distributiva nesses países.

Observa-se, porém, uma tendência errônea em associar concentração de renda à estagnação ou até mesmo à piora no padrão de vida dos indivíduos. Há uma certa independência entre os dois conceitos que deve ser preservada, principalmente ao se realizar uma relação causa e efeito entre os mesmos. O que ocorre e traduz a concentração de renda desses países é o aumento mais que proporcional da renda *per capita* das classes mais ricas em detrimento das mais pobres, o que, contudo, não exclui a elevação do padrão de vida geral, tanto da população rica como de baixa renda (VASCONCELLOS; GARCIA, 2008, p.127).

2.1.2 Objetivos de Curto Prazo

Como dito anteriormente, há uma forte relação de causalidade existente entre o crescimento econômico e o alcance dos demais objetivos da política macroeconômica, inclusive a geração de empregos.

O aumento substancial da produção e, conseqüentemente, das demandas por insumos tais quais mão de obra, pressionam o nível de emprego a taxas crescentes. A mesma lógica de impacto direto também ocorre com a estabilidade dos preços, traduzida no controle da taxa de inflação e na distribuição equitativa de renda. Observa-se a atuação do Estado aquém das políticas monetárias e cambial, ocupando-se em menor ou maior grau, sob influência do contexto vigente, da produção de bens e serviços

Vários são os autores que vinculam as questões relativas ao desemprego à inflação, partindo do pressuposto de que ambas são questões conjunturais que constituem a função estabilizadora do Estado, uma das quatro funções primordiais abordada com maior teor adiante.

Retomando à discussão dos objetivos, para discorrer sobre a estabilidade de preços é fundamental *a priori*, explorar seu cenário oposto: de aumento contínuo e generalizado do nível geral de preços, conceituado por Vasconcellos e Garcia (2008) como inflação. Além desta “desestabilização” dos preços na economia, a inflação é um fenômeno por ora visto como parte do processo de crescimento das economias em vias de desenvolver-se, mais que também impacta negativamente outros componentes da economia agregada, distorcendo o processo de distribuição de renda e colocando à prova a capacidade de pagamento de um Estado perante os agentes econômicos, por exemplo.

Por se tratar de um fenômeno inerente ao próprio processo de crescimento econômico, até mesmo em países mais desenvolvidos adota-se devida preocupação com o controle da inflação, buscando um nível de atividade econômica favorável à otimização do uso dos recursos sem provocar uma substancial elevação no nível geral de preços.

No Brasil, as variadas experiências com tensões inflacionárias e com planos fracassados de recuperação da economia deixaram transparecer a necessidade de mudanças e ajustes fiscais, bem como uma remodelagem da participação do Estado via políticas macroeconômicas.

Tópicos adiante abordarão de forma mais concisa as questões subjacentes ao combate à inflação e mecanismos de direcionamento a uma estabilidade efetiva dos níveis de preços.

2.2 A política fiscal segundo as Correntes teóricas Clássica e Keynesiana

2.2.1 Modelo Clássico

Embora o sistema e componentes das contas nacionais sejam os mesmos, modelos teóricos ajustam tais variáveis de forma a traduzir aquilo que pretendem pressupor.

Inicialmente, considera-se no modelo clássico que o crescimento econômico é função do crescimento dos fatores de produção, tais como, capital, trabalho e conhecimento (ou tecnologia), com retornos constantes na produção.

Como colocado por Lopes e Vasconcellos (2013), o modelo clássico possui as seguintes premissas: i) as forças de mercado tendem a equilibrar a economia a pleno emprego, assumindo que há completa flexibilidade de preços e salários; ii) como o nível de atividade e de emprego está determinada automaticamente pelas forças de mercado, a quantidade de moeda afeta apenas o nível geral de preços; iii) a demanda agregada não é um fator determinante do nível do produto, é válida a chamada Lei de Say ("a oferta cria a sua própria demanda"). Logo, fica evidente que a oferta agregada é o indutor do crescimento econômico, do ponto de vista clássico.

É preciso, antes de tudo, discutir sobre a definição de oferta numa visão clássica, para entender o papel que a produção agregada assume nesse modelo. Como a oferta não se dá somente por uma empresa, com uma única mercadoria, as Contas Nacionais simplificam essa gama em uma variável chamada Produto Agregado. Tal produto é fruto da combinação e utilização de fatores de produção num dado período de tempo, de diferentes naturezas para cada produto gerado na economia. A função que define o produto, segundo o modelo clássico, é apresentada da seguinte forma:

$$Y = f(K, N, T) \quad (1)$$

onde Y corresponde ao produto e K, N, T aos fatores produtivos Capital, Mão de Obra e Tecnologia/Conhecimento, respectivamente.

Definida dessa forma é possível perceber a importância do Investimento (formação bruta de capital fixo) para o modelo clássico, uma vez que a função de produção apresentada acima depende, entre outras coisas, do investimento para que haja aumento na capacidade de produção da firma. Em outras palavras, para que o produto potencial aumente é necessário que haja um investimento que, do ponto de vista do Estado, significaria uma despesa de capital.

A relação acima traduz as conclusões do Modelo Clássico acerca da realização de gastos públicos e seu impacto no crescimento econômico: embora um aumento dos gastos provoque, inicialmente, uma elevação nos níveis de demanda, esta não leva a um aumento no produto. Trata-se somente de uma alteração na composição da demanda, no momento em que se diminuem os componentes I e C (via aumentos na tributação), tidos como "gastos privados", para expandir a participação dos gastos do governo (G), conhecida como efeito-deslocamento, ou *Crowding-out*, explicado em nota anteriormente. Essas proposições foram fortemente rebatidas pelo Keynesianismo, cuja interpretação será abordada adiante.

2.2.2 Modelo Keynesiano

O modelo Keynesiano surge no cenário da Grande Depressão dos anos 30, quando a constatação clássica de que a livre atuação das forças de mercado, por si só, seria capaz de garantir um contexto de pleno emprego, torna-se incapaz de explicar os altos níveis de desemprego, mesmo com baixos níveis de salários nominais.

Segundo Lopes e Vasconcellos (2013), é nesse contexto que o foco concentra-se em analisar a demanda agregada na determinação do crescimento econômico, e não mais nos fatores de produção que constituem a oferta agregada. A premissa que define a teoria de

Keynes, e rompe com a Lei de Say exposta anteriormente, é a da Demanda Efetiva, entendida como a decisão tomada pelo empresário sobre quantos trabalhadores contratar e quanto produzir em função da quantidade que o mesmo espera vender.

Em linhas gerais, o modelo defende que o Produto Agregado (Renda), outrora influenciado pela oferta agregada, é determinado pela demanda agregada, não havendo oferta que restrinja o crescimento.

Lopes e Vasconcellos (2013) explicam que, diferente do modelo clássico onde o nível de produto ofertado segue independente das variáveis nominais (preços, salários nominais, etc), os keynesianos assumem a oferta como altamente elástica em relação à essas variáveis, ficando a cabo da Demanda agregada influenciar no nível do produto. É válido ressaltar que essa constatação é feita porque o modelo Keynesiano pressupõe um cenário de subemprego, onde há existência de recursos ociosos tais quais é possível ajustar a produção com vistas a atender exatamente a demanda, mantendo os preços constantes. Em outras palavras, o ajuste via quantidade a ser produzida é capaz de impedir que haja elevação de preços pelo excesso de demanda, ou queda nos mesmos quando se expande a oferta. A função de Demanda Agregada é dada da seguinte forma:

$$DA = C + I + G + X - M \quad (2)$$

em que DA é a abreviação de Demanda Agregada, (C) é o Consumo das famílias, (I) os Investimentos privados (consumo das empresas), (G) os Gastos públicos, e X-M o produto líquido das exportações (X) e Importações (M) do país.

Um componente que torna importante a demanda agregada para o crescimento do produto, é o gasto público (G) e seu efeito Multiplicador. Para os Keynesianos o consumo do governo impacta em um adicional na renda proporcionalmente maior do que o volume inicialmente despendido. Tal efeito impacta, ainda, na chamada propensão marginal a consumir, “gerando” uma relação, grosso modo, de aumento da renda simultâneo ao aumento da parcela destinada ao consumo nesta renda. A partir de então, considerando além do C, a variável Investimento da Demanda para o equilíbrio do produto, tal variável só acarreta um efeito no produto a longo prazo.

Tem-se aqui, conforme Lopes e Vasconcellos (2013), uma importante diferença entre keynesianos e o modelo anteriormente discutido: não há limite a expansão do gasto para fins de elevação do produto, enquanto que para os clássicos tal proposição configura processo inflacionário (elevação de preços).

Em suma, a diferença primordial que deve ser evidenciada é a dos cenários distintos que os modelos operam suas teorias. Os clássicos validam sua discussão para situações onde existe capacidade ociosa de produção, também chamada de situação de desemprego ou subemprego, enquanto que keynesianos reconhecem a utilização total dos fatores de produção de uma economia, situação conhecida como Pleno Emprego.

2.3 Política Fiscal Brasileira: metas e mecanismos de implementação

Segundo Gremaud, Vasconcellos e Toneto Jr (2007) política fiscal, a grosso modo, significa a atuação do governo na arrecadação de impostos e na realização/restrrição dos gastos.

Uma análise simplificada de Gremaud, Vasconcellos e Toneto Jr (2007) acerca da política fiscal mediante arranjos tributários do Estado, traz como principal objetivo a geração de recursos advindos de impostos, necessários ao custeio dos gastos do governo. A lógica de escolha destes impostos varia conforme o nível de renda e produto disponíveis na economia e objetivos que se pretende com as arrecadações, a saber: estimular setores econômicos

específicos, decidir sobre a participação de determinadas parcelas da sociedade nos impostos entre outros.

Segundo Rezende (2012), as categorias de tributos classificados por sua base econômica são: Impostos sobre a riqueza (patrimônio), Imposto sobre a Renda e Imposto sobre venda de mercadorias e serviços. Impostos podem ser classificados ainda como diretos e indiretos ou como gerais e parciais.

Tomando por base a constatação de que a renda é diretamente afetada pela incidência de impostos e realizações de gastos, em situações de retração da atividade econômica, o governo, através da política fiscal, tem em mãos os dois mecanismos para interferir no nível de demanda agregada, no momento em que alterando a renda da população, modifica suas possibilidades de consumir ou poupar.

2.3.1 Política fiscal via realização de gastos correntes e de capital

Os gastos do governo, colocados por Gremaud, Vasconcellos e Toneto Jr (2007) em uma escala reduzida, compõem-se por dois grupos: despesas correntes ou para manutenção da máquina pública (funcionários, bens, serviços, materiais e outros) e de transferências, sendo a previdência e assistência social os componentes de maior participação nos gastos.

Giacomoni (2012) afirma que a classificação das despesas segundo sua categoria econômica, diferente das classificações institucional, funcional e por programas, tem como contribuição indicar os efeitos que tais despesas têm sobre a economia de uma forma ampliada. Tal classificação é útil ainda, para mensurar cálculos do PIB quanto à variação de exportação e importação do país, uma vez que separa despesas de consumo das famílias e do governo, daquelas relativas aos investimentos realizados pelas mesmas.

Rezende (2012) classifica as despesas, dentre outras categorias, por categorias econômicas como sendo: despesas correntes, formadas pelas subcategorias pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida e outras despesas correntes (transferências Estado, DF e municípios, benefícios previdenciários e outros não discriminados) e de capital, constituída das despesas com investimentos, inversões financeiras, amortização da dívida e outras não discriminadas. Relatórios de execução orçamentária dispõem da mesma discriminação das despesas.

Segundo Giacomoni (2012), a classificação econômica divide as despesas orçamentárias em duas categorias, a saber: despesas correntes, também chamadas de “consumo”, cujas dotações, de um modo geral, têm a finalidade de custear a produção de bens e serviços correntes; e despesas de capital, destinadas à formação ou aquisição de bem de capital e produtos para revenda, bem como realização de empréstimos e amortização de dívidas. Partindo dessas categorias, ainda, Giacomoni (2012) descreve as subcategorias que compõem as mesmas: pessoal e encargos sociais, relativos à remuneração fixa e adicionais pagos ao funcionalismo público; juros e encargos da dívida referentes à contratação de operações de crédito internas, externas e dívida mobiliária; e outras despesas correntes, provenientes de aquisições de material de consumo, diárias, auxílios entre outras não classificáveis nas demais subcategorias.

Para as despesas de capital, três são as subcategorias: investimentos, abrangendo toda despesa relacionada ao planejamento e execução de obras (aquisição de softwares, imóveis, instalações, equipamentos etc.); inversões financeiras, relativas à aquisição de imóveis, bens de capital em utilização, títulos de empresas ou outras modalidades de entidades, entre outras incluídas nesta; e amortização da dívida, subgrupo da dívida pública contratual ou mobiliária, e suas “onerações” (pagamento e refinanciamento do principal, atualização monetária/cambial interna e externa).

Para Rezende (2012), embora as despesas classificadas segundo categoria econômica

permitam mensurar, de maneira geral, objetivos do governo quanto à promoção do crescimento econômico (despesas correntes) e redistribuição da renda (despesas de capital), realizar uma análise levando a relação estabelecida anteriormente à risca pode traduzir informações inconsistentes e errôneas, por exemplo, se considerarmos que despesas de custeio podem impactar no crescimento e distribuição de renda, aquém das próprias despesas de investimento ou transferências.

2.4 Impactos da Política Fiscal

Remonta às proposições do modelo Keynesiano. Conforme Gremaud, Vasconcellos e Toneto Jr. (2007), em cenário de ociosidade da capacidade produtiva de uma economia, a adoção de uma política fiscal expansionista provocará um impacto significativo na demanda por produto, que pode ser realizada aumentando-se os gastos públicos ou através a diminuição dos impostos.

Através do aumento dos gastos, o estímulo à produção impactaria no aumento inicial da renda e, parte da mesma se destinaria ao consumo, ampliando novamente o produto, numa sequência contínua.

Se a política se der via redução de impostos, a parcela da renda disponível resguardada será novamente destinada ao consumo, trazendo a lógica expansionista semelhante à anterior. A principal crítica feita em oposição à intervenção do governo na economia recosta-se na existência das defasagens temporais entre a flutuação e a percepção via ação do governo, uma vez que realizada num momento de mudança, acabaria por desestabilizar ainda mais a economia.

Gremaud, Vasconcellos e Toneto Jr. (2007) enfatizam o peso que tais defasagens nos casos da política fiscal, visto a dependência que há entre as ações mediante os mecanismos impostos e gastos e a aprovação dos atos pelo Poder Legislativo. Diante desta situação, políticas denominadas compensatórias, através da implantação da arrecadação progressiva de impostos, por exemplo, auxiliam na redução dos impactos das defasagens, aumentando a eficácia da política fiscal na contenção das flutuações econômicas.

A intervenção pública sofre ainda, influência do financiamento do Estado, pois a realização de gastos e a arrecadação dos impostos em situações de baixos níveis de renda da população, podem levar o Estado a incapacidade de pagamento das suas atividades em períodos de retração, elevando o seu déficit público mediante aquisição de um dívida pública interna (bancos privados, letras do tesouro etc.) e externamente com o Fundo Monetário Internacional (FMI), organismo que por muitos anos manteve uma dívida exorbitante do país.

Num cenário de ociosidade produtiva é plausível e até mesmo desejável que um Estado atue, via política fiscal, no seu nível de produto. Porém se o cenário vigente é o de pleno emprego, o impacto se dá na composição da demanda. É preciso pressionar para fins de conter o déficit interno, outras fontes de financiamento que não a renda individual, considerando a possibilidade de o déficit público ampliar não somente o produto, como também a taxa de juros.

2.5 Componentes do gasto público *versus* crescimento econômico de um Estado: o que dizem as literaturas mais recentes?

A literatura que se dedica à análise dos gastos públicos, embora ínfima se comparada às produções acerca da influência do tamanho do Estado em seu crescimento, têm se mostrado extremamente influenciadora das taxas de crescimento econômico.

Segundo Rocha e Giubertti (2007), o foco das produções na área de política fiscal no contexto brasileiro resumia-se basicamente em avaliar impactos do gasto agregado sobre o

crescimento econômico, bem como dos investimentos com infraestrutura. A produção de Ferreira e Malliagos (1998), por exemplo, centrada na análise empírica de cinco setores da infra-estrutura da década de 50 até o ano de 1995 (energia elétrica, telecomunicações, ferrovias, rodovias e portos) demonstra claramente a tendência de uma produção acerca de política fiscal restrita a tais áreas. Ferreira e Malliagos (1998) identificaram a forte relação existente entre capital de infra-estrutura e produto no longo prazo, concluindo, em observância às suas elasticidades, que os setores que impactam mais significativamente o crescimento foram os de Energia Elétrica, Transportes e Telecomunicações.

Silva e Santolin (2012) também se dedicaram a analisar a importância do capital de infraestrutura público para o desenvolvimento econômico de longo prazo dos Estados Brasileiros. Além das categorias transportes, energia e telecomunicações exploradas por Ferreira e Malliagos (1998), também foram incluídas infraestrutura habitacional, saúde e educação. Os dados corresponderam ao período 1995/2006 e apontaram para um efeito positivo das despesas de investimento do ponto de vista do crescimento, embora sua baixa participação no PIB provoque efeitos menores, se comparados com demais componentes de despesa.

Candido Jr (2001), por sua vez, através da realização do trabalho empírico acerca do gasto público agregado durante os anos 1947/95 valida a observação de Rocha e Giuberti (2007) sobre a preponderância dos estudos restritos na área de política fiscal. Semelhante às demais, a conclusão encontrada por Candido Jr (2001) é que a elasticidade dos gastos relativos a consumo e transferências são negativos até o momento em que se inclui a variável investimentos, ocasionando efeitos positivos no produto.

Do mesmo modo, Mazoni (2005) analisou os impactos dos gastos de consumo e investimento sobre o crescimento do produto na economia, concluindo que da década de 70 até meados de 2003, a relação entre gastos de consumo e crescimento do produto fora inversamente proporcional, enquanto os gastos de investimento, tanto públicos quanto privados, apresentaram efeito positivo sobre o PIB.

A importância de se analisar o gasto público de um país, não somente em seu volume total como também o desagregando de forma a avaliar a sua composição, para Rocha e Giuberti (2007) se justifica por meio das seguintes considerações: uma análise do gasto público permite tomar decisões de ajustes fiscais embasadas nos impactos que cada um de seus componentes exerce sobre o crescimento econômico do estado e, conseqüentemente, condicionar as disputas políticas geradas em torno da destinação de receita à relação pretendida.

Rocha e Giuberti (2007) se dedicaram à análise dos gastos de todos os Estados Brasileiros entre os anos de 1986 a 2003, considerando inicialmente a divisão em gastos correntes e de capital, e por último, agrupando-os em quatro categorias funcionais: defesa, saúde, educação e transporte/comunicação. As conclusões, em suma, apontaram a existência de uma relação positiva entre as variáveis contrapostas, exceto a função saúde, cujo efeito sobre o crescimento embora positivo, não teve significância. Rocha e Giuberti (2007) concluíram ainda que o crescimento dos gastos, tanto correntes quanto de capital, não são prejudiciais ao crescimento econômico se observados os limites de sua expansão, explicitados na peça orçamentária de cada UF.

Arraes e Teles (2001), em concordância, também concluíram que deve haver um nível ótimo de tamanho dos governos estaduais para que haja crescimento econômico. Os níveis encontrados variaram entre 11% e 15% do PIB de cada Estado.

Diferente de Rocha e Giuberti (2007), que assumem a saúde como a exceção das categorias funcionais em termos de significância, embora apareça com sinal positivo, Arraes e Teles (2001) constataram que gastos com saúde e saneamento, logo atrás de educação e cultura, são os componentes mais produtivos dos gastos do governo.

Por fim, Rocha e Giuberti (2007) enfatizam a necessidade de se reformular a realização dos gastos, mantendo prioritariamente, aqueles inerentes ao investimento haja vista seu efeito positivo sobre produto, e estímulo a economia de curto prazo. Ao mesmo tempo, faz-se necessária uma mudança nos mecanismos institucionais de forma a garantir recursos para destinação àqueles setores cuja atenção do capital privado é mínima: seja por questões de risco ou por amortizações do investimento dadas a longo prazo, características inerentes ao ambiente público.

3. METODOLOGIA

O trabalho em questão propõe a realização de uma análise quantitativa acerca do gasto público brasileiro desagregado, embasada em uma estrutura teórico-empírica de pesquisa. Classifica-se como descritiva, do ponto de vista teórico acerca da política fiscal do Brasil e ainda causal na fase empírica do trabalho, utilizando-se de métodos estatísticos com a finalidade explicativa.

Foi elaborado um modelo para o objetivo de crescimento econômico (longo prazo) no Brasil entre 2002 e 2012, haja vista a disponibilidade dos dados se restringir a esse intervalo de tempo. A rigor, o modelo considera como variáveis explicativas os seguintes dados: Despesas correntes e de capital, provenientes da página da Secretaria do Tesouro Nacional, na seção de política fiscal e séries históricas.

Os dados foram selecionados levando-se em conta os componentes do gasto público brasileiro, conforme sua categoria econômica. Para o crescimento econômico serão considerados valores reais do PIB brasileiro como série de interesse. Uma vez disponível o PIB em razão nominal no banco de dados selecionado, fez-se necessário deflacioná-lo, utilizando como série defladora o Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna - IGP-DI, calculado pela Fundação Getúlio Vargas e coletado também pelo IPEA-Data, com periodicidade mensal equivalente ao PIB Nominal já coletado.

Obtido o PIB em sua razão real, o procedimento se deu de igual forma para as séries das despesas corrente e de capital, deflacionadas pelo IGP-DI.

Sobre o processo de deflação, Lopes e Vasconcellos (2013) apontam antes de tudo, para a importância de se diferenciar Produto nominal, medido a preços correntes, do Produto real a preços constantes. Isto porque pode haver variações monetárias nos mesmos sem que ocorra, contudo, variações na sua quantidade (fenômeno da inflação), tornando difícil a interpretação sobre o crescimento econômico. A solução para tal situação é, portanto, retirar os efeitos da inflação utilizando-se dos índices de preços, chamados Deflatores implícitos do produto, traduzindo em maior grau, o poder de compra da sociedade. A equação da deflação para PIB real é apresentada por Lopes e Vasconcellos (2013) da seguinte forma:

$$Produto Real = \frac{Produto Nominal}{Deflator Implícito} \cdot 100 \quad (3)$$

Vasconcellos e Garcia (2008) afirmam que o processo de deflação pode ser feito para qualquer série monetária (salários, PIB, custos de produção, depósito entre outros), tendo em mãos o índice de preços relacionado à série que expresse a inflação nessa série em determinado período. Assim, basta dividir o numerador pelo índice de preços, eliminando da série o seu componente monetário, “deflacionando-a”.

Quanto aos dados utilizados, buscou-se atender aos objetivos que sustentam a realização do trabalho através da coleta e análise de dados secundários acerca do gasto público realizado pelo governo brasileiro, de forma desagregada e com periodicidade mensal de janeiro de 2002 até setembro de 2012, totalizando 129 observações para cada variável explicativa. A prioridade dada às séries mensais em detrimento das demais (trimestrais e

anuais), consiste na frequência dos dados coletados, o que, via de regra, melhora as possibilidades de inferência dado o tamanho da amostra.

É válido ressaltar que todas as variáveis coletadas foram colocadas na base logarítmica, de forma a possibilitar uma análise de elasticidade das mesmas.

Pretende-se, com a coleta de tais dados, o estabelecimento de uma relação entre os componentes reais do atual gasto público com o índice de PIB Real (deflacionado), coletados no portal da Secretaria do Tesouro Nacional e no Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA/DATA, respectivamente.

3.1 Abordagem empírica: análise de regressão múltipla

Para a execução da etapa empírica da pesquisa, foram realizados testes empíricos considerando um modelo econométrico para o objetivo de política econômica perseguido. Na forma estrutural, o modelo econométrico utilizado, possui o seguinte formato:

$$\ln Y_t = \alpha + \beta_1 \ln DC_t + \beta_2 \ln DK_t + \varepsilon_t \quad (4)$$

Em explicação à função criada para a realização da análise de regressão múltipla, considera-se, a saber: Y refere-se à variação real do crescimento econômico em logaritmo, DC são as despesas correntes do governo brasileiro em logaritmo e DK , despesas de Capital em logaritmo. A rigor, o subscrito t representa a série de tempo do modelo e ε é o termo de erro para a observação t , uma vez que contém todos os fatores que influenciam os objetivos de política econômica e que não estejam controladas nos regressores.

Para verificar as hipóteses acerca dos erros, foram utilizados os testes residuais F e χ^2 . Os testes residuais estão na seção Apêndice. Espera-se que ε tem determinado comportamento (ruído branco) para validar o estudo. O método escolhido para estimar os β das variáveis fora o Mínimos Quadrados Ordinários, considerando a forma funcional de um modelo ADL (*Autoregressive Distributed Lag*).

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Os gastos correntes e os gastos de capital no Brasil

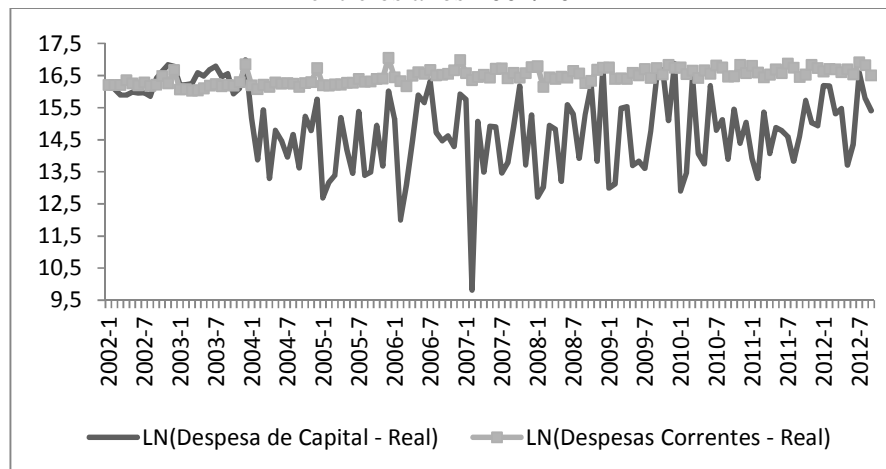
Segundo Giacomoni (2012), o século XX teve como característica marcante, a expansão das despesas públicas nas mais variadas economias ao redor do mundo. No Brasil, o aumento significativo no volume de despesas do governo, conforme Rezende (2012), de 17% para cerca de 30% do PIB entre 1948 e 1994, sem considerar ainda a participação das empresas públicas, deixa claro que o país também veio fortalecendo a participação na sua economia. Giacomoni (2010) elenca, dentre várias razões pressupostas por teóricos para justificar o tamanho do Estado, questões relativas ao aumento da demanda por serviços públicos e o custo dos mesmos, haja vista a expansão em número e complexidade das necessidades apresentadas pela população.

Para Silva e Santolin (2012), até meados dos anos 90, a significativa proporção dos gastos com investimentos em infra-estrutura no Brasil revelava um Estado de forte participação em questões econômicas. Reformas liberais na década de 90, porém, bem como a expansão das despesas com seguridade social, levaram o Estado a diminuir substancialmente a participação do setor público na infraestrutura pública do país. Essa disparidade entre despesas de capital e custeio (correntes) se manteve durante os anos 2000, conforme dados da Secretaria do Tesouro Nacional (2014). Um exemplo das contas consolidadas do governo entre 2000 e 2009, com uma média de 35% da despesa total destinada ao pagamento de juros

e amortização da dívida pública, 17% com gastos de pessoal, 20% aposentadorias, e somente 3% com gastos de investimento confirma essa afirmação.

Ainda segundo a STN (2014), os gastos em infraestrutura no Brasil, que até 1969 representavam 27% dos gastos públicos não financeiros, diminuíram para níveis entre 2% e 3% dos anos 90 até os dias atuais. A redução da participação do Estado nesse tipo de gasto demonstra o direcionamento dos gastos para outras categorias, apontadas nas discussões adiante.

Gráfico 1: Distribuição logarítmica das despesas correntes e de capital entre os anos 2002/2012



Fonte: elaborado pelos autores, segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional.

O comportamento das Despesas visualizado no Gráfico 1 reflete um fenômeno onde o Estado sofre uma reflexão acerca dos seus papéis, ficando a cabo do fornecimento e custeio de serviços/bens essenciais à manutenção da sociedade, transferindo investimentos do tipo estrutural ao capital privado.

O viés político também influencia na variação da participação dos gastos correntes e de capital de determinado período, a saber, o início do governo Lula, como é possível visualizar no comportamento do gráfico 1, a partir do fim de 2002 e início de 2003. Possíveis razões para a expansão do volume de despesas correntes estão calcadas na forte atuação do governo em Programas de Transferência de Renda para inclusão social e produtiva da população baixa renda, em continuidade ainda no governo Dilma, iniciado em 2010.

A Tabela 1 exemplifica as tabelas do Balanço Orçamentário Fiscal e da Seguridade social. Compõe-se das categorias despesas correntes e de capital, e demais discriminações, que para fins do trabalho não foram utilizadas (despesas exceto inta-orçamentárias, reservas de contingência, despesas intra-orçamentárias, amortização da dívida deduzida do refinanciamento, subtotal com e sem refinanciamento).

É possível, em observância aos valores numéricos das despesas de capital acima discriminados, principalmente as do tipo investimentos, perceber a disparidade existente entre as mesmas e as despesas do tipo corrente, o que confirma a discussão iniciada acerca da expansão dos Gastos de “consumo”. Observa-se ainda o volume significativo que assumem as despesas correntes do tipo benefícios previdenciários, pessoal e encargos Sociais e, ao mesmo tempo, uma menor parcela destinada à infraestrutura, pertencente à subcategoria Investimentos.

Tabela 1: Corte Relatório Resumido Execução Orçamentária Jan/2012

DESPESAS	Dot. Atualizada	R\$ Milhares	
		Despesas Liquidadas	
		No Bimestre	Até o Bimestre
DESPESAS CORRENTES	1.105.355.386	78.019.799	78.019.799
PESSOAL E ENCARGOS			
SOCIAIS	187.536.164	15.172.945	15.172.945
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	140.572.106	13.089.745	13.089.745
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	777.247.116	49.757.109	49.757.109
Transferências a Estados, DF e Municípios	266.562.823	13.475.282	13.475.282
Benefícios Previdenciários	308.646.719	26.826.488	26.826.488
Demais Despesas correntes	202.037.574	9.455.338	9.455.338
DESPESAS DE CAPITAL	347.129.688	49.675.330	49.675.330
INVESTIMENTOS	80.814.147	6.468	6.468
INVERSÕES FINANCEIRAS	47.054.533	2.635.112	2.635.112
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	219.261.008	47.033.749	47.033.749

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Para coleta dos dados em períodos mensais, os valores das despesas correntes e de capital, fornecidos por bimestre, foram subtraídos a partir do mês de janeiro, cujo valor fornecido foi isolado. A partir do mês 01 (um), portanto, subtrair-se-ia sempre o valor total do acumulado pelo valor do mês anterior já encontrado. Para exemplificar melhor, o valor total das despesas correntes e de capital apresentados para o mês Janeiro/2012 foi 78.019.799 e 49.675.330, respectivamente. O valor de fevereiro, portanto, fornecido no próximo relatório em número do bimestre, corresponde exatamente ao total do bimestre Jan- Fev, na coluna Até o Bimestre (acumulada) subtraído dos valores de Janeiro, ou seja, 84.413.727,00 e 49.280.409,00. A partir de março, subtraem-se novamente os valores liquidados acumulados, na subcoluna chamada de “Até o Bimestre”.

4.2 O gasto público brasileiro e o crescimento econômico

Na tabela 2, se apresentam os resultados do modelo empírico definido na equação (4).

A interpretação do modelo sugere que um aumento de 10% na realização de despesas de Capital, incorre em um aumento de 0,06% no produto, sendo esse resultado significativo a um nível de confiança de 5%.

Em se tratando de despesas correntes, por sua vez, um aumento de 10% na realização das mesmas reflete um crescimento econômico na margem de 0,02%. Não houve significância com base nos limites de intervalo de confiança estabelecidos, portanto, não se rejeita a hipótese de que o gasto corrente tem efeito nulo sobre o crescimento.

Tabela 2: Modelo de Regressão para o Crescimento econômico em função da realização de Despesas Correntes e de Capital.

y = Crescimento Real	Coefficiente	Erro-Padrão	Estatística t-value	Estatística t-prob
Constante	*2.76233	0.6442	4.29	0.0000
Tendência	*0.00108	0.0002537	4.24	0.0000
LN (PIB real) (-1)	*0.84036	0.09265	9.07	0.0000
LN (PIB real) (-2)	-0.10898	0.08906	-1.22	0.2235
LN (Despesa de Capital - Real)	**0.00628	0.002554	2.46	0.0152
LN (DespesaCorrente - Real)	0.00221	0.01951	0.113	0.9099

*Significante a 1%;**Significante a 5%;

Fonte: Elaborado pelos autores.

Quanto ao comportamento dos resíduos, foram realizados testes com a expectativa de encontrar erros do tipo “ruído branco”. Dessa forma, o modelo foi ajustado de modo que não se rejeitaram as hipóteses de que os erros são normalmente distribuídos, com variações constantes (homoscedásticos) e não auto-correlacionados entre si.

4.3 Modelo Clássico Vs. Modelo Keynesiano.

Esse ponto da discussão inicia-se com a constatação de que não há uma significância do ponto de vista da realização de gastos correntes, logo, choques de demanda agregada, principalmente no consumo do Estado, preconizados por Keynes como geradores de efeitos multiplicadores da economia não têm gerado efeitos no crescimento econômico do Brasil, durante o período estudado, como pressupõe o modelo de Keynes.

O que fica passível concluir é que um dos motivos a tornar “insuficiente” alguns pressupostos da doutrina Keynesiana para a realidade Brasileira é o fato de o país encontrar-se a caminho de pleno emprego, ou seja, vem se aproximando de um cenário da máxima utilização dos seus fatores de produção.

Com base nos resultados encontrados, portanto, é o Modelo (Neo)Clássico, cuja premissa de que a economia está a pleno emprego pressupõe como determinantes do crescimento econômico a realização de choques na oferta, o que melhor explica o fato de as Despesas Correntes não apresentarem efeitos significantes sobre o produto, e sim as Despesas de Capital.

Vale ressaltar que choques na oferta agregada implicam, contudo, realizar despesas de Capital, a rigor, também consideradas como determinantes do crescimento econômico pelo modelo Keynesiano. Todavia, por esse componente alterar a estrutura da economia de duas formas, na oferta agregada e na demanda agregada; e também pelo fato da despesa corrente ter sido insignificante, pode-se concluir que a influência sobre a oferta é significativa para o desempenho econômico. É importante reparar então que, quando se altera apenas a estrutura da Demanda Agregada (gasto corrente), o crescimento econômico brasileiro não responde.

Lopes e Vasconcellos (2013) tomam uma conclusão próxima àquilo que se verifica no estudo aqui realizado: disponibilidade para realização de gastos só corresponderá em aumento do emprego e produto numa situação de desemprego, caso contrário, variações na demandam refletem somente nas variações de preços, haja vista a inexistência de fatores de produção ociosos para suprimento da demanda adicional por uma elevação no produto.

5. CONCLUSÃO

O trabalho realizou uma avaliação das despesas correntes e despesas de capital do relatório resumido de execução orçamentária federal entre os anos 2002 e 2012, contrapondo-as com o crescimento econômico brasileiro em números do PIB Real. Os coeficientes encontrados permitem inferir que despesas de capital são relevantes à promoção do crescimento, enquanto que despesas correntes não contribuem para o mesmo no período analisado.

Porém, o pequeno volume de Despesas de Capital, principalmente daquelas relacionadas com investimento, num país que vem se aproximando a cada dia do pleno emprego, enfraquece os retornos do capital privado e dificulta incentivos prioritários, cujo efeito na expansão do crescimento conforme a natureza do dispêndio, poderia ser verificado a curto prazo.

A reorientação das despesas a fim de expandir a proporção representada por Despesas de Capital no PIB, não significa, contudo, deixar de executar despesas correntes, inclusive pelo fato de as mesmas comporem a demanda agregada do país. O que deve ser levado em conta ao definir sobre a execução de determinada categoria de despesas, são os reflexos das mesmas na elevação dos níveis de preço (surto inflacionário), ou então o crescimento real da economia não será “sentido” no país.

Ao final, é possível dizer que a relação entre os gastos com a taxa de crescimento econômico “demanda” uma redefinição nas prioridades acerca dos gastos e um maior cuidado na condução da Política Fiscal, de forma a incorrer em maiores níveis de produto agregado na economia.

REFERÊNCIAS

ARRAES, R. A.; TELES, V..K. **Política Fiscal e Crescimento Econômico: Aspectos Teóricos e Evidências Empíricas para as Regiões Brasileiras**. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 32, n. Especial p. 676-690, novembro 2001.

BLANCHARD, O. **Macroeconomia**. 4. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007. 602 p.

CÂNDIDO JR., J. **Os gastos públicos no Brasil são produtivos?** IPEA, 2001. (Texto para Discussão n°. 781).

CITI. **A crise de 1929**. Disponível em: http://www.citi.pt/cultura/literatura/poesia/j_g_ferreira/crise.html Acesso em 06 de Julho de 2014.

ECONOMIA NET. **Teoria Keynesiana**. Disponível em: http://www.economiabr.net/teoria_escolas/teoria_keynesiana.html Acesso em 07 de Julho de 2014.

FERREIRA, P. C; MALLIAGROS, T. G. **Impactos produtivos da infra-estrutura no Brasil – 1950/95**. Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 28 n. 2, p. 315-338, 1998.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 15ª edição. São Paulo. Atlas, 2012.

GREMAUD, A. P.; VASCONCELLOS, M. A. S.; TONETO JR., R. T. **Economia Brasileira Contemporânea**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007. 688 p.

IPEA, Indicadores - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. URL (on line):

<http://www.ipeadata.gov.br.htm>. Acesso em Setembro de 2014.

LOPES, M. L.; VASCONCELLOS, M. A. S. **Manual de Macroeconomia**: nível básico e nível intermediário. 3ª edição. São Paulo: Atlas, 2013.

MAZONI, M. G. **Gastos públicos e crescimento econômico no Brasil**: análise dos impactos dos gastos com custeio e investimento. Dissertação (Mestrado) – FEA/USP, São Paulo, 2005.

SANTOS, C. H. M.; SILVA, A. C. M.; RIBEIRO, M. B. **Uma metodologia de estimação da carga tributária líquida trimestral no período de 1995-2009**. R. Econ. contemp., Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 209-236, maio/ago. 2010

SILVA, G. J. C.; SANTOLIN, R. S. **Gasto público e crescimento econômico recente dos estados brasileiros**. R. Econ. & Tecnologia (RET), v. 8, n 3, p. 19-38, Jul/Set 2012.

REZENDE, F. **Finanças Públicas**. 2a edição. São Paulo: Atlas, 2012.

ROCHA, F.; GIUBERTI, A. C. **Composição do gasto público e Crescimento econômico**: uma avaliação macroeconômica da qualidade dos gastos dos Estados brasileiros. R. Econ. aplic., São Paulo, v. 11, n. 4, p. 463-485, outubro-dezembro 2007.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/balanco-do-setor-publico-nacional-bspn-> Acesso em Outubro 2014.

TESOURO NACIONAL. **Contabilidade Governamental**: Relatório Resumido de Execução Orçamentária e outros Demonstrativos. Disponível em: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/relatorio_resumido.asp. Acesso em 17 de Setembro de 2014.

VASCONCELLOS, M. A. S.; GARCIA, M. E. **Fundamentos da Economia**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. 332 p.

APÊNDICE

TESTES RESIDUAIS DE NORMALIDADE, AUTOCORRELAÇÃO E HETEROSCEDASTICIDADE

Especificação: Equação da tabela 2

Critério	Estatística	p-valor
Teste de normalidade conjunta (Jarque-Bera): $Chi^2(2)$	4,5145	10,46%
Teste de Heterocedasticidade: $F(10,110)$	1,4224	17,98%
Teste de Autocorrelação ($AR\ 1-3\ test$): $F(3,118)$	2,1785	9,42%

Fonte: Elaborado pelos autores.