

Despesas por Função do Governo Central: Classificação COFOG (OCDE/ONU) para o Brasil – 2015-2016-2017

1. Há um extenso debate em vários países se o governo gasta muito ou pouco com diversas funções importantes como saúde, educação, proteção social etc. Muitas vezes, o gasto público é classificado de tal forma que o que se chama gasto com saúde em um país pode ser diferente em outro, tornando a comparação internacional difícil. É possível, no entanto, corrigir os dados para fazer de forma mais acurada essas comparações.
2. Esta publicação do Tesouro Nacional segue a mesma metodologia da Classificação por Função de Governo (COFOG - Classification of Functions of Government) da OCDE/ONU, o que torna os dados do gasto por função do governo central no Brasil comparáveis com os de outros países.
3. O gasto público na classificação brasileira divide-se em 28 funções, mas muitas delas, como as despesas com as funções trabalho, relações exteriores, organização agrária e indústria, por exemplo, não têm correspondência na classificação funcional da OCDE/ONU. Assim, as 28 funções do gasto público no Brasil foram substituídas por 10 funções de acordo com a classificação da OCDE/ONU para que se possa fazer um exercício de comparação com um grupo de 54 países baseado na mesma metodologia.
4. Antes de entrar na análise dos dados, é preciso destacar que a classificação da despesa deste relatório restringe-se à despesa do governo central, não incluindo os dados do Banco Central, mas incluindo as despesas com juros da União e as transferências constitucionais do governo federal para estados e municípios. Assim, a despesa pública do governo central deste relatório para os anos de 2015, 2016 e 2017 é maior do que a despesa primária reportada nas tabelas do Resultado do Tesouro Nacional (RTN).
5. Os dados revelam três importantes mensagens. **Primeiro**, como pode ser observado na tabela 2 da p. 13 e no gráfico 4 da p. 18, a despesa do governo central no Brasil pela classificação funcional da OCDE/ONU (COFOG) foi de 33,7% do PIB em 2016 (32,75% em 2017), um percentual que coloca o gasto público do Brasil acima da média de vários grupos de países e próximo ao nível dos países nórdicos – Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia. Ou seja, o Brasil tem um gasto público do governo central, como percentual do PIB, semelhante a um grupo de países muito ricos e de tributação elevada.
6. **Segundo**, na comparação internacional (ver gráfico 5 da p. 19), nota-se que a grande diferença do gasto público do governo central do Brasil em relação à média de um grupo de 54 países concentra-se em duas funções: Função 701:

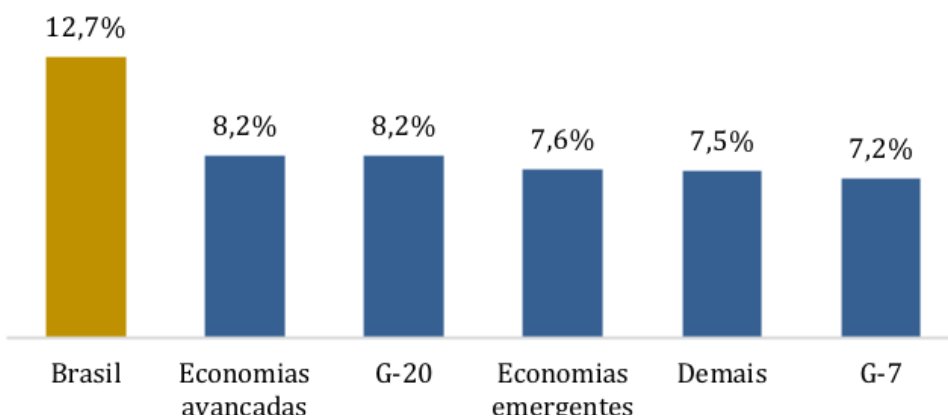
Despesas por Função do Governo Central: Classificação COFOG (OCDE/ONU) para o Brasil – 2015-2016-2017

serviços públicos gerais, e Função 710: proteção social. No caso dos serviços públicos gerais, o Brasil gasta 6 pontos do PIB acima da média do grupo de países selecionados e essa diferença vem do pagamento de juros. Apesar da queda na despesa com juros do governo central em 18%, ou R\$ 123,6 bilhões de 2015 a 2017, o Brasil continua com uma despesa com juros excessivamente elevada quando comparado com outros países.

7. É importante destacar que a continuidade do cenário de queda dos juros que já se observou, em 2016 e 2017, depende do ajuste fiscal e da volta dos superávits primários. A taxa de juros não é uma variável diretamente sob controle do governo, e a redução do pagamento de juros da dívida é consequência de um ajuste fiscal que seja suficiente para gerar um resultado primário que coloque a relação dívida pública/PIB no Brasil em uma clara trajetória de queda.

8. No caso da Função 710 (proteção social), na qual as subfunções mais representativas são 7102 - terceira idade (aposentadorias) e 7103 - sobreviventes (pensões), o gasto público do governo central no Brasil é cerca de 5 pontos do PIB acima da média dos 54 países selecionados e muito acima dos grupos dos demais países. Por exemplo, as médias do gasto com proteção social do G-20, das economias avançadas, das economias emergentes e do G-7 são muito menores que a do Brasil e essa diferença decorre do gasto excessivo, no Brasil, com aposentadorias e pensões (ver p. 20, 21 e 22), que concentram 70% do gasto do governo central com proteção social, ainda que o país tenha uma proporção de idosos na população muito abaixo dos países da OCDE.

Despesa com proteção social - Governo central incluindo seguridade social - Países selecionados - Anual – 2016 - Dados em % do PIB

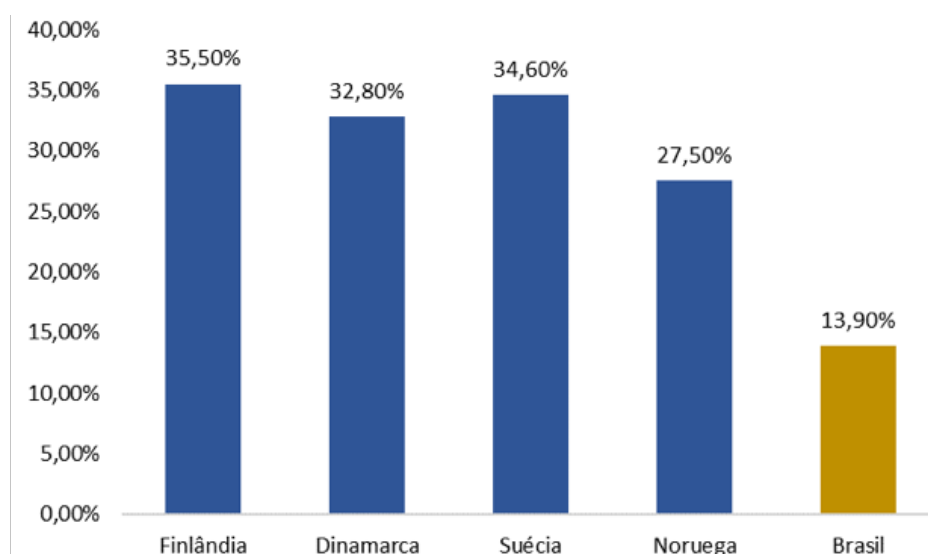


Despesas por Função do Governo Central: Classificação COFOG (OCDE/ONU) para o Brasil – 2015-2016-2017

9. Ao contrário do gasto com juros, que foi reduzido de 2015 a 2017 em R\$ 123,6 bilhões, a despesa com proteção social cresceu R\$ 158,9 bilhões nesse período, um aumento concentrado em aposentadorias e pensões. Importante destacar que nesse período, apesar da recessão profunda da economia brasileira, não houve crescimento na despesa com função desemprego, que se manteve estável em R\$ 38 bilhões, correspondendo apenas a 4,5% da despesa com proteção social. Além da questão de justiça social que envolve o debate da reforma da previdência, a atual dinâmica do gasto com previdência e pensões no Brasil não é compatível com o equilíbrio fiscal e com o estado de bem-estar social que ofereça maior proteção aos mais jovens, doentes e pessoas em situação de vulnerabilidade.

10. O gasto do Brasil com proteção social, de 12,7% do PIB, é muito próximo ao do grupo dos países nórdicos – Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia – que gastam 12,8% do PIB em proteção social. Esses países, no entanto, têm uma proporção entre idosos (pessoas com 65 anos ou mais de idade) e população em idade ativa (20-64 anos) muito superior à do Brasil.

População com mais de 65 anos/Pop. 20-64 (x100)



Fonte: OCDE 2015-2017

Despesas por Função do Governo Central: Classificação COFOG (OCDE/ONU) para o Brasil – 2015-2016-2017

11. O gasto público do governo central com a terceira idade e com sobreviventes (pensões) no Brasil não deixa dúvidas de que há um distanciamento entre a composição do nosso gasto público com proteção social e nossa estrutura demográfica, uma situação que deve continuar piorando e sacrificando as demais despesas com as outras funções públicas caso não se avance na reforma da previdência e no controle do gasto com pensões frente ao rápido processo de mudança demográfica em curso no país.

12. **Terceiro**, outra diferença significativa do gasto público do Brasil, além das despesas com juros e com previdência comentados acima, é a despesa pública do governo central com “tribunais de justiça” que é uma subfunção da Função 703: ordem pública e segurança (ver p. 40-44). O gasto do Brasil com a ordem pública e segurança, em 1,26% do PIB em 2017, não foi muito diferente da média dos países do G-20.

13. No entanto, quando se investiga a divisão desses gastos, nota-se que, em 2017, 77% da despesa do governo central com ordem pública e segurança foi executada na subfunção tribunais de justiça (7033), que compreende gastos com a administração, gestão ou apoio de tribunais de justiça civis e criminais e do sistema judiciário, bem como a representação legal e assessoramento jurídico em nome do governo. O Brasil, junto de países como Costa Rica e El Salvador, gasta com a subfunção “tribunais de justiça” um percentual do seu PIB muito acima do de diversos países desenvolvidos, como se observa no gráfico 18 da p. 44. Enquanto vários países da OCDE, como Portugal, Itália, França, Espanha e Holanda gastam entre 0,2% a 0,3% do PIB com tribunais de justiça, o Brasil gasta 1% do PIB.

14. Em suma, a Classificação por Função de Governo (COFOG - Classification of Functions of Government) da OCDE/ONU para o gasto público do governo central mostra que as principais diferenças do gasto público no Brasil concentram-se no pagamento de juros, no gasto com previdência e pensões e no gasto com a justiça. O gasto com juros no Brasil já foi reduzido de 2015 a 2017 e o avanço no ajuste fiscal permitirá quedas ainda maiores nesse item do orçamento. Mas, para aprofundar nesse ajuste, é imprescindível avançar na reforma da previdência, sem a qual não haverá controle do gasto público no Brasil. Com essa reforma, será possível inclusive melhorar o estado do bem-estar social no país, ao direcionar uma parcela maior do gasto público para a população mais vulnerável e não para as pessoas de maior poder aquisitivo, que se aposentam, em média, com menos de 55 anos de idade.

15. O gasto com as demais funções públicas pelo governo central no Brasil não é muito diferente dos mais de 50 países que foram utilizados para fazer

Despesas por Função do Governo Central: Classificação COFOG (OCDE/ONU) para o Brasil – 2015-2016-2017

comparações neste trabalho, sendo que o gasto com saúde pública no Brasil é menor em relação a outros países que apresentam sistemas de saúde pública universais, como já havia sido destacado em outro estudo do Tesouro Nacional publicado em 2018. O Brasil talvez seja um dos poucos ou o único caso em que, apesar de possuir um sistema público integral, universal e gratuito de saúde, a maior parte do gasto é privado. Nos países da OCDE, em média, cerca de 70% do gasto com saúde é público. No Brasil isso não acontece, entre outros motivos porque nosso gasto com proteção social se direciona, excessivamente, para o pagamento de aposentadorias e pensões.

16. É importante ressaltar que as comparações internacionais foram realizadas no âmbito do governo central e não do setor público consolidado. Eventuais diferenças de forma de organização federativa das despesas do setor público dos países devem ser levadas em consideração nas comparações.

17. Em resumo, o Brasil é um país cujo governo central gasta como porcentagem o PIB quase o mesmo que os países nórdicos. O governo central no Brasil gasta excessivamente em juros, previdência e pensões, bem como na subfunção tribunais de justiça, e relativamente pouco com saúde pública. Dado o ainda elevado desequilíbrio fiscal do Brasil, o sucesso da agenda da redução dos juros passa necessariamente pelo ajuste fiscal que coloque a dívida pública em uma clara trajetória de redução ao longo dos próximos anos e, para isso, a reforma da previdência é importante tanto do ponto de vista do equilíbrio fiscal como da justiça social.