

 **Prêmio de
Artigos Científicos**



INFORMAÇÃO DE CUSTOS
E QUALIDADE DO GASTO
NO SETOR PÚBLICO

Categoria - Profissionais

**Tema 1. Geração e utilização da informação de custos
como indutora da qualidade do gasto público**

2º Lugar

Ronaldo Alves Nogueira

Quanto Custa o Estado de Bem-Estar Brasileiro?

Coautor: Pedro Cavalcante

**Prêmio de Artigos Científicos sobre Informação de Custos e
Qualidade do Gasto no Setor Público**

Título: Quanto Custa o Estado de Bem-Estar Brasileiro?

Categoria Profissionais

Área Temática 1. Geração e utilização da informação de custos como indutora da
qualidade do gasto público

Prêmio de Artigos Científicos sobre Informação de Custos e Qualidade do Gasto no Setor Público

Título: Quanto Custa o Estado de Bem-Estar Brasileiro?

Categoria Profissionais

Área Temática 1. Geração e utilização da informação de custos como indutora da qualidade do gasto público

Resumo

Este artigo aborda o tema do investimento social, mais especificamente o custo da proteção social no modelo de *welfare state* brasileiro, com o fito de demonstrar a importância de um sistema de contas nacional sofisticado para subsidiar uma boa gestão pública.

Historicamente um país com grande desigualdade social, o Brasil investiu muitos recursos fiscais nos últimos anos com o objetivo de reduzir a pobreza e a fome. Os avanços alcançados são mundialmente reconhecidos e o caso brasileiro se tornou uma referência para outras nações em desenvolvimento. Portanto, é relevante avaliar o estágio atingido pelo Brasil, comparativamente aos países desenvolvidos, do ponto de vista dos custos relativos de proteção social (per capita, em relação ao PIB e em relação ao orçamento total).

Nesse contexto, informações detalhadas de custos no setor público são essenciais. O principal desafio deste trabalho foi reclassificar as despesas por funções de governo considerando os conceitos dos sistemas de contas internacionais. Utilizando a contraposição da classificação internacional de funções governamentais (COFOG) com a classificação por função brasileira (Portaria MOG nº 42/99), verificamos que estamos reduzindo a distância de outros países com custos em proteção social, embora estando longe do nível desenvolvido. Por fim, recomendamos melhorias para a classificação de gastos públicos, conforme padrões internacionais de classificação e informação de custos.

Palavras-chave: Gasto Social. Classificação de funções de governo. Proteção social.

Abstract

This article addresses the issue of social investment, specifically, the cost of social protection in the Brazilian welfare state. It aims to demonstrate how important is a national accounts system in order to subsidize the public management.

Brazil is a country with high level of social inequalities. Recently, the federal government invested a lot of tax revenue to reduce poverty and hunger. The positives results are well known worldwide and the Brazilian case has become a reference for other developing nations. Therefore, it is important to assess the stage reached by Brazil compared to developed countries in terms of costs for social protection (per capita, in relation to GDP and the total budget). In order to do so, it is essential to have available data about public sector costs. Then, the main challenge of this study was to adjust expenditures by function of government with the international accounts systems. Contrasting the international Classification of the Functions of Government (COFOG) with Brazilian classification of government function (MOG Ordinance nº. 42/99), we found that the distance in the cost of social protection is decreasing, although it is still a way to go. Finally, we recommend improvements to the classification of public spending, according to international standards of classification and cost information.

Key words: Social Expenditure. Classification of the Functions of Government. Social Protection.

1. Introdução

Para demonstrar a relevância de um sistema nacional de contas bem estruturado para a análise de custos e qualidade do gasto social, este artigo desenvolve uma comparação quantitativa entre os dispêndios em proteção social no Brasil e nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O título e a metodologia utilizada foram inspirados no artigo de Adema e Ladaique (OCDE, 2009), e se baseia nas informações brasileiras sob administração da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda.

Esta análise é realizada partir de três indicadores quantitativos de Finanças Públicas: dispêndio público per capita com políticas de proteção social; percentual do produto interno bruto destinado à proteção social pública; e, percentual do gasto público com ações de proteção social.

A princípio, apresentamos um breve histórico da trajetória da formação do Estado-providência brasileiro, mostrando as funções de governo que foram moldando o chamado Estado social¹. Em seguida, descrevemos os principais sistemas de contas internacionais e as classificações utilizadas para designar proteção social. Por fim, utilizando a base estatística da OCDE e do Eurostat, mostramos o *ranking* desses indicadores incluindo o Brasil.

As informações brasileiras compõem dados da União (Siafi - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal), dos Estados (Execução Orçamentária dos Estados 1995-2009) e dos Municípios (Finbra – Finanças do Brasil – Dados contábeis dos Municípios – 2002-2008), todas disponíveis no sítio do Tesouro Nacional, com as devidas deduções das transferências entre entes. Esse exercício de reclassificar gastos nacionais com base em critérios internacionais procura responder à questão “Quanto custa o Estado de Bem-estar brasileiro?”. A conclusão que chegamos é que seria importante aperfeiçoar o sistema de contas e custos brasileiro de modo a avançar na geração de informação para a tomada de decisão do gestor público, seja federal, estadual ou municipal.

¹ Neste artigo utilizaram-se as seguintes expressões como sinônimas: Estado social, Estado-providência, Estado de Bem-estar social e *Welfare State*.

2. Evolução do Estado de Bem-estar

A pobreza e a desigualdade social são problemas históricos da sociedade brasileira. Nos últimos anos, a pobreza tem reduzido continuamente (Neri, 2008), especialmente a pobreza extrema. No mesmo sentido, a desigualdade social – medida pelo índice de Gini – também tem sido reduzida, significando que a distribuição da renda, do produto total da sociedade brasileira, está sendo cada vez melhor distribuído.

É possível traçar um paralelo entre a evolução dos direitos nos estados modernos e o desenvolvimento do Estado do Bem-estar social. Segundo Marshal (1992), os direitos de cidadania foram conquistados num processo histórico de lutas, levando ao alcance das «três gerações» de direitos: a garantia dos direitos civis, da participação no processo político e um conjunto de direitos garantidos pelo estado, relativos ao bem-estar econômico e social. A partir daí, uma legislação social e protetora vai surgindo em diversos países. Muitas vezes ligada apenas aos trabalhadores incluídos no mercado de trabalho formal, como o seguro-desemprego, o direito à aposentadoria (por idade e por invalidez) e o seguro-saúde. Numa cultura de Estado Liberal, esses avanços foram surgindo muito lentamente no início do século XX, de forma restritiva (nunca um direito universal), e de pequeno alcance prático.

No Brasil, foi no governo de Getúlio Vargas² que foram lançadas as bases de uma mudança do então estado liberal vigente para um estado regulador de uma economia de mercado com legislação de proteção social, mais especificamente, uma legislação de proteção trabalhista.

Num processo paradoxal, durante a ditadura militar prevaleceu a continuidade nos avanços dos direitos sociais ao mesmo tempo que retrocediam os direitos civis e políticos básicos. Uma parte da legislação do Estado social brasileiro foi legado deste período, mesmo que com um viés liberal, restritivo. O princípio do universalismo veio somente com a Constituição da redemocratização.

Mas foi a Constituição Federal de 1988, chamada de “constituição cidadã”, que efetivamente assentou as bases do Estado de Bem-estar brasileiro. O texto constitucional, trazendo capítulos específicos para os direitos sociais, garantiu universalmente direito ao acesso a serviços públicos de saúde, educação,

² Getúlio Vargas foi o presidente que mais tempo governou o Brasil, de 1930 a 1945 e depois, de 1951 a 1954 como presidente eleito por voto direto. Ficou conhecido como “pai dos pobres” pelo seu legado na área social.

previdência e assistência social. Ademais, previu também a garantia de acesso a bens culturais, a atividades desportivas e a um meio ambiente saudável. Assim, os direitos civis e políticos foram restabelecidos plenamente e os direitos sociais ficaram garantidos “no papel”. O desafio para os governos subsequentes foi implementar o modelo almejado pelos deputados constituintes num cenário de crise fiscal, hiperinflação e incapacidade de financiamento desses serviços públicos. Depois de uma notável “década perdida”, os anos 90 foram marcados pelo processo de estabilização fiscal, pelo início da implementação do Estado social brasileiro e pela reforma do aparelho do Estado.

3. Brasil em comparação internacional

Exercício difícil é tentar classificar e comparar o modelo brasileiro de bem-estar social diante das experiências internacionais. Nesse sentido, a tipologia clássica de Esping-Andersen (1991) pode auxiliar a comparação. Ela apresenta três modelos básicos de Estado de bem-estar: o universalista, o corporativista e o residual. O primeiro tem como paradigma o sistema sueco. Financiado majoritariamente por tributos, distingue-se por estender sua cobertura a todos indistintamente e com uma relativa homogeneidade dos produtos sociais em todos os setores – pensões, educação, saúde, trabalho etc. O segundo associa-se aos países da Europa Continental, como França e Alemanha. Seu financiamento é, em grande medida, provido por meio de contribuições, e vem daí seu caráter corporativista. O residual é exemplarmente o caso americano e, cada vez mais, o britânico. Possui como principal característica a oferta privada de bens e serviços, embora não prescindia inteiramente do financiamento e da oferta públicos. Não se pode falar em nenhum caso na existência de um sistema “puro”, seja em que país for. Tem-se assim, por exemplo, a França com um sistema educacional quase inteiramente universalista e os Estados Unidos – conhecidos pela pujança de suas universidades privadas – com educação de primeiro e segundo grau majoritariamente pública.

O Brasil não é um caso de sistema puro, podendo ser avaliado como um misto dos três modelos, dependendo da área de política pública avaliada. No início da construção das políticas sociais, a legislação aprovada, com viés bastante liberal, não deixa dúvidas: o modelo perseguido era corporativista, restrito àqueles já incluídos no mercado de trabalho. A Constituição de 1988 buscou o paradigma

universalista, principalmente nas áreas de saúde, educação, previdência e assistência. O modelo residual ainda persiste nas políticas públicas de trabalho, habitação, transporte coletivo urbano, cultura e segurança pública.

Entretanto, a legislação brasileira possui maior influência dos modelos da Europa continental. O modelo residual inglês e norte-americano definitivamente não vem sendo visto pelas principais correntes políticas brasileiras como um modelo a ser seguido e implementado. Entretanto, há uma visível dificuldade de recursos para a construção do Estado-providência brasileiro. Mas em todos os lugares, a construção do Estado social é um desafio. A Estratégia de Lisboa é um exemplo disso. Em março de 2000, o Conselho Europeu extraordinário realizou um encontro especial em Lisboa em que foram estabelecidas ambiciosas metas econômicas e sociais. Seu objetivo declarado era possibilitar à União Européia *“se tornar a sociedade mais competitiva e dinâmica do mundo, baseada na gestão do conhecimento e na inovação, capaz de manter crescimento econômico sustentável com mais e melhores empregos e maior coesão social”*.

Para atingir esses objetivos, propunha-se uma reforma no modelo social europeu que priorizasse investir nas pessoas e no desenvolvimento de um Estado-providência ativo e dinâmico, fundamental tanto para o lugar da Europa na economia do conhecimento e para assegurar que a emergência desta nova economia não venha agravar os problemas sociais existentes em matéria de desemprego, exclusão social e pobreza (Esping-Andersen et al., 2002).

No Brasil, cujo modelo de estado social se encontra em transição entre o corporativo e o universalista, as reformas pós-constituição de 1988 trouxeram consequências para as políticas sociais. Os exemplos mais próximos de implementação de transformações na gestão pública na linha da reforma do Estado foram a reforma gerencial preconizada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o modelo de gestão por resultados proposto pelo Plano Plurianual 2000-2003 (PPA), a implementação do aparato regulatório a partir das privatizações e elementos do processo de ajuste fiscal, notadamente a Lei de Responsabilidade Fiscal (Gaetani, 2003). Nesse contexto, a classificação funcional prevista na Lei nº 4.320/1964 (art. 2º, inciso I) foi alterada pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, editada pelo então Ministro de Estado de Orçamento e Gestão, para ser adotada pela União e unidades da Federação a partir do ano 2000 e pelos Municípios, a partir de 2002.

4. Classificação Governamental

O Sistema de Contas Nacionais das Nações Unidas está em sua quinta edição (SNA, 2008) e é adotado em vários países. Cinco organizações estiveram envolvidas na produção da última versão: o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, o órgão de estatísticas da União Europeia (Eurostat), a Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE), e a divisão de estatística das Nações Unidas (ONU).

Trata-se de um padrão aceito internacionalmente para medir e compilar as atividades econômicas de acordo com convenções baseadas em princípios econômicos. Contêm um conjunto de conceitos, definições, classificações e regras de contas que permitem comparações internacionais com base no produto interno bruto (PIB), o indicador mais comumente utilizado para monitorar o desempenho econômico e apoiar análises macroeconômicas. Conforme o SNA, o consumo do governo pode ser classificado de várias formas, entre elas pela função de governo.

A base de dados de gastos sociais da OCDE (SOCX) abrange informações de 30 (trinta) países e vem sendo utilizada largamente entre os pesquisadores de políticas sociais da comunidade acadêmica internacional. Uma grande vantagem da base SOCX é sua compatibilidade com o Sistema de Contas Nacionais (SNA) da ONU, com o Sistema Europeu de Estatísticas de Proteção Social (SEEPROS)³ e com o Social Security Inquiry (SSI) da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

A despeito da compatibilidade, os três sistemas de classificação funcional são ligeiramente diferentes um dos outros. SEEPROS agrupa os itens em 7 (sete) funções; o SSI identifica 11 (onze) funções; e a base SOCX tem 9 (nove) áreas de política social (Adema e Ladaique, 2009).

A repartição funcional dos gastos de governo baseou-se na Classificação das Funções de Governo (COFOG), que foi desenvolvido pela OCDE e adotado como um padrão em contas nacionais. Eurostat recolhe e publica dados de países europeus com base nesta classificação COFOG, adotando os princípios

³ O Sistema Europeu de Estatísticas Integradas de Proteção Social (ESSPROS) foi desenvolvido no final dos anos 70 pelo Eurostat em conjunto com o representante dos Estados-Membros da União Europeia em resposta à necessidade de um instrumento específico de observação estatística da proteção social nos Estados Membros da CE. O novo ESSPROS Manual é o documento de referência nos dois regulamentos da Comissão de aplicação do regulamento do PE e do Conselho ESSPROS. Ele contém todas as definições e classificações detalhadas. ESSPROS está regulamentado por duas normas da Comunidade: Regulation (EC) n° 458/2007, de 25 de abril de 2007, e a Commission Regulation (EC) n° 1322/2007, de 12 de novembro de 2007.

contabilísticos harmonizados no âmbito do Sistema Europeu de Contas 1995 (ESA95). As funções e definições de proteção social se baseiam no Sistema Europeu de Estatísticas Integradas de Proteção Social (SEEPROS) - Eurostat.

Em nota das tabelas Eurostat, a descrição resumida para os dispêndios em proteção social é: “benefícios sociais, que consistem em transferências, em dinheiro ou em bens e serviços, às famílias e indivíduos para aliviá-los da carga de um conjunto definido de riscos ou necessidades, somados aos custos de administração, que representam os custos imputados a sua gestão e administração; e outras despesas diversas destinadas aos regimes de proteção social (pagamento de aluguel e outros).”

Em termos semânticos, muitas rubricas poderiam ser classificadas como de “proteção social”. Consideramos aqui os conceitos definidos em normas da Comunidade Europeia, designadamente o que consta no *ESSPROS Manual - The European System of integrated Social PROtection Statistics*. E, para o Brasil, foi o principal encargo deste trabalho “recortar” dentre as funções destinadas aos orçamentos nacionais, aquilo que caberia na classificação internacional. Como corretamente ressalta o Manual: “*não há definição universalmente aceita para o conceito de proteção social, nem existe uma única que atenda todos os efeitos (incluindo a compilação de estatísticas)*” (ESSPROS Manual, p. 9).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 compreende o orçamento anual em três partes: o orçamento fiscal; o orçamento de investimento das empresas estatais e o orçamento da Seguridade Social. Este último destinado “*a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social*” conforme definido no artigo 194. Dessa forma, fazem parte da Seguridade Social brasileira o Sistema Único de Saúde, o Sistema Único de Assistência Social – cofinanciados pela União, pelos Estados e Municípios – e a Previdência Social, que possuem receitas de diversas fontes da sociedade.

Entretanto, o conceito de proteção social se configura mais amplo que o conceito da seguridade social. Cabe nas despesas de proteção social ações voltadas à segurança no trabalho e à construção de habitações populares, por exemplo. Nesse sentido, foram considerados na compilação dos gastos brasileiros com “proteção social” as seguintes funções e subfunções de governo definidas pela Portaria nº 42 de 1999, do Ministério do Orçamento e Gestão:

Quadro 1 - Funções orçamentárias consideradas como de proteção social

Função	Subfunção
08 - Assistência Social	241 - Assistência ao Idoso
	242 - Assistência ao Portador de Deficiência
	243 - Assistência à Criança e ao Adolescente
	244 - Assistência Comunitária
09 - Previdência Social	271 - Previdência Básica
	272 - Previdência do Regime Estatutário
	273 - Previdência Complementar
	274 - Previdência Especial
10 - Saúde	301 - Atenção Básica
	302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial
	303 - Suporte Profilático e Terapêutico
	304 - Vigilância Sanitária
	305 - Vigilância Epidemiológica
	306 - Alimentação e Nutrição
11 - Trabalho	331 - Proteção e Benefícios ao Trabalhador
	332 - Relações de Trabalho
	333 - Empregabilidade
	334 - Fomento ao Trabalho
16 - Habitação	481 - Habitação Rural
	482 - Habitação Urbana

Cabe aqui novamente justificar essa escolha metodológica. Em primeiro lugar, trata-se da única classificação obrigatória para os três níveis de governo no Brasil. É, portanto, a segregação mínima possível dos dispêndios públicos passíveis de comparação. Em segundo lugar, essas cinco funções de governo escolhidas para retratar a proteção social no Brasil são o que mais se aproxima da classificação COFOG e do Sistema Integrado Europeu de Estatísticas de Proteção Social (ESSPROS), que classifica os benefícios social (em bens ou serviços) sob oito aspectos de riscos e necessidades pessoais e familiares:

- *cuidados com saúde - incluindo subsídio de licença por doença, atenção médica e fornecimento de produtos farmacêuticos;*
- *atenção à pessoa com deficiência - incluindo as pensões por deficiência e prestação de serviços (que não sejam médicos) para os deficientes;*
- *atenção ao idoso - inclusive pensões e provisão de bens e serviços (exceto assistência médica) aos idosos;*
- *atenção à família em caso de morte - incluindo os benefícios e direitos de órfãos, como as pensões por morte de um membro provedor da família;*

- *proteção às crianças e famílias - incluindo apoio (exceto saúde) em relação aos custos da gravidez, ao parto, atendimento em creches e cuidados para outros membros da família;*
- *seguro ao desemprego - incluindo ações de formação profissional financiadas por agências públicas;*
- *habitação - incluindo intervenções pelas autoridades públicas para ajudar famílias face aos custos de habitação;*
- *exclusão social - inclui rendimento mínimo, apoio à reabilitação de alcoólatras e toxicodependentes e diversos outros benefícios (exceto saúde).*

O Sistema ESSPROS (que proporciona uma coerente comparação entre países Europeus dos benefícios sociais e seu financiamento) possui no seu escopo relação direta com a função 10 do COFOG – Classificação das Funções de Governo⁴, utilizada pelo sistema de contas nacionais, com os seguintes grupos:

Quadro 2 - Subfunções da Função Proteção Social – COFOG

<i>10 - Social protection</i>
• 10.1 - Sickness and disability
• 10.2 - Old age
• 10.3 - Survivors
• 10.4 - Family and children
• 10.5 - Unemployment
• 10.6 - Housing
• 10.7 - Social exclusion n.e.c.
• 10.8 - R&D Social protection
• 10.9 - Social protection n.e.c.

A classificação COFOG possui três níveis: Divisões, Grupos, e Classes. As dez Divisões correspondem aos principais objetivos (funções) de governo, enquanto os Grupos e Classes detalham os meios para que os objetivos de governo sejam atingidos. A lista do quadro acima traz apenas os dois primeiros níveis da Divisão “Proteção Social”.

Essas foram, portanto, as relações estabelecidas para o escopo deste trabalho que permitiram a análise comparativa entre as despesas públicas brasileiras com proteção social e os países desenvolvidos. Reconhecemos, contudo, que não

⁴ Há uma série de diferenças entre o Sistema ESSPROS e o Sistema de Contas Nacionais, que podem ser consultadas no Manual ESSPROS, bem como no Manual de fontes e métodos de compilação de estatísticas do COFOG (European Commission). Um dos objetivos declarados pelo ESSPROS Manual é harmonizar, em seus principais conceitos, os sistemas de estatísticas, em particular com o sistema de contas nacionais.

se trata de uma comparação perfeita, conforme limitações das informações brasileiras disponíveis. Reafirmamos que essa foi a grade de análise possível, diante das informações disponíveis, conforme quadro a seguir.

Quadro 3 - Comparativo das classificações utilizadas para análise

<i>Brasil (até 2000)</i> Função	<i>Brasil (após 2000)¹</i> Função	<i>EU</i> ESSPROS	<i>OCDE</i> COFOG/Social protection
O - Assistência e Previdência	08 - Assistência Social	2. Disability 5. Family/children 8. Social exclusion not elsewhere classified	10.4 - Family and children 10.7 - Social exclusion n.e.c. 10.8 - R&D Social protection 10.9 - Social protection n.e.c.
	09 - Previdência Social	3. Old age 4. Survivors	10.2 - Old age 10.3 - Survivors
M - Saúde e Saneamento	10 - Saúde	1. Sickness/Health care	10.1 - Sickness and disability
N - Trabalho	11 - Trabalho	6. Unemployment	10.5 - Unemployment
J - Habitação e Urbanismo	16 - Habitação	7. Housing	10.6 - Housing

¹ Estados e municípios adotam essa classificação somente a partir de 2002, conforme Portaria MOG 42/1999.

5. Resultados

Partindo dos três indicadores propostos na análise, mostramos a seguir a tabela dos dados relativos ao dispêndio público por pessoa no que se adotou como “proteção social”, conforme classificação funcional internacional (COFOG). Como o Brasil é um estado federado com orçamentos públicos relevantes no âmbito subnacional (estados, distrito federal e municípios), estão considerados nessa tabela a contribuição dos três níveis de governo, com as devidas deduções dos valores transferidos entre eles. As informações municipais constam a partir de 1998. Ressalvamos que não foram consideradas as isenções de impostos e contribuições previdenciárias concedidas às entidades beneficentes da Assistência Social, que se refletem como um “dispêndio indireto”, que não fazem parte dos orçamentos públicos. Trata-se também de despesas brutas. Não foram deduzidas as contribuições ao sistema previdenciário para obter o designado “gasto líquido em benefícios de proteção social” (*net expenditure on social protection benefits*). Por fim, não se deve esquecer que não estão incluídos os dispêndios privados e que os valores foram equalizados pela paridade de poder de compra (US\$ ppp).

Tabela 1 - Custo per capita da proteção social (US\$ PPP)

Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Luxemburgo	8.081	8.388	8.620	9.013	9.960	10.529	11.199	12.659	14.172	15.537	16.236
Noruega	5.507	5.873	6.153	6.473	7.033	7.688	8.242	8.745	9.405	9.830	10.307
Suécia	7.044	7.188	7.152	7.373	7.690	7.913	8.083	8.568	9.135	9.585	9.645
Áustria	6.286	6.536	6.716	6.982	7.328	7.683	7.793	8.236	8.666	9.039	9.277
Dinamarca	6.664	6.795	6.869	6.962	7.155	7.431	7.679	8.232	8.483	8.946	9.084
França	5.797	6.021	6.250	6.596	6.843	7.030	7.432	7.932	7.950	8.241	8.648
Bélgica	5.910	6.119	6.137	6.359	6.586	6.963	7.328	7.849	7.994	8.270	8.469
Alemanha	5.976	6.261	6.238	6.369	6.616	6.785	7.063	7.438	7.813	7.982	8.157
Finlândia	5.814	5.943	5.996	5.951	6.093	6.237	6.450	6.886	7.160	7.772	7.953
Holanda	5.143	5.130	5.264	5.442	5.511	5.813	6.079	6.534	6.719	7.005	7.249
Suíça	4.663	4.940	5.321	5.535	5.578	5.648	5.906	6.407	6.757	7.015	7.193
Itália	4.211	4.803	5.130	5.444	5.639	5.947	6.383	6.427	6.623	6.771	6.957
Reino Unido	3.999	4.178	4.260	4.503	4.598	4.963	5.508	5.766	6.102	6.672	6.816
Estados Unidos	4.173	4.299	4.428	4.583	4.713	4.943	5.288	5.699	5.985	6.254	6.531
Irlanda	2.817	2.898	3.042	3.135	3.663	3.886	4.406	5.064	5.434	5.895	6.366
OECD - Total	3.935	4.095	4.218	4.395	4.601	4.820	5.103	5.475	5.771	6.071	6.298
Islândia	3.539	3.606	3.803	4.107	4.396	4.393	4.654	5.236	5.602	6.029	6.015
Canadá	4.337	4.272	4.308	4.620	4.653	4.728	5.036	5.172	5.439	5.526	5.858
Austrália	3.589	3.726	3.859	4.221	4.431	4.856	4.894	5.174	5.528	5.742	5.807
Espanha	3.431	3.572	3.669	3.899	4.018	4.326	4.527	4.904	5.201	5.496	5.792
Japão	3.248	3.449	3.550	3.694	3.920	4.221	4.548	4.774	4.991	5.298	5.651
Grécia	2.551	2.719	2.874	3.064	3.262	3.523	4.096	4.340	4.491	4.788	5.234
Portugal	2.225	2.396	2.524	2.710	2.944	3.343	3.542	3.922	4.313	4.433	..
Nova Zelândia	3.281	3.357	3.662	3.792	3.903	4.017	4.056	4.221	4.233	4.386	4.621
República Checa	2.343	2.469	2.604	2.662	2.797	2.964	3.200	3.473	3.734	3.814	3.954
Hungria	..	..	..	..	2.383	2.459	2.735	3.149	3.452	3.525	3.835
Polónia	1.696	1.859	1.974	2.023	2.159	2.164	2.404	2.580	2.675	2.788	2.854
República Eslovaca	1.562	1.661	1.757	1.864	1.938	1.964	2.123	2.301	2.305	2.408	2.638
Coréia	427	486	555	714	948	814	944	992	1.068	1.294	1.465
Brasil	850	860	888	1.015	1.067	1.120	1.141	1.110	1.142	1.253	1.351
Turquia	387	536	657	698	786	..	..	..	..	..	1.065
México	323	321	348	406	482	532	603	648	726	761	840

Fontes: OECD.Stat (extraído em 12/07/2010)
Elaboração do autor, incluindo informações do Brasil (STN).

Da tabela 1 extrai-se que o Brasil apesar do crescimento do dispêndio per capita nos últimos anos, alcançando o patamar de US\$ 1,4 mil em 2005, ainda está muito atrás dos países desenvolvidos da OCDE, ficando à frente da Turquia e do México e logo atrás da Coréia.

Considerando o avanço demonstrado na despesa pública por pessoa em proteção social, cabe perguntar o quanto isso impactou no total do gasto governamental. Se foi necessário ampliar o peso das despesas sociais no orçamento público total, se as despesas cresceram paralelamente ou, por outro lado,

se a prioridade política dada às despesas de proteção social não se refletiram no gasto público. Vejamos pela tabela a seguir.

Tabela 2 – Custo da proteção social em % do gasto total dos governos

Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Japão	39,18	39,86	39,29	37,24	41,64	42,48	45,11	46,01	47,52	48,73	64,66
Reino Unido	45,81	46,93	46,52	48,47	48,12	47,92	48,84	47,64	47,71	48,17	64,16
Suíça	49,93	51,14	52,57	52,45	54,16	50,95	52,86	53,06	55,76	56,45	57,44
Alemanha	48,40	54,96	54,69	54,67	54,76	58,03	55,26	56,06	56,34	56,63	57,15
Canadá	39,36	39,27	39,27	40,12	39,62	39,92	40,68	41,44	42,04	41,74	56,81
Luxemburgo	52,31	50,76	52,06	50,95	52,02	52,54	54,45	52,97	55,81	56,07	55,43
Espanha	48,18	49,40	49,79	50,26	50,84	51,93	51,84	52,39	54,66	54,40	55,22
Áustria	47,33	47,91	50,13	49,59	50,51	51,28	52,40	53,46	54,04	51,88	54,73
França	52,53	53,02	53,10	54,92	55,12	53,95	54,08	54,26	54,41	54,70	54,39
Suécia	49,37	50,28	50,12	51,65	50,88	51,33	52,04	52,07	53,29	53,74	53,32
Itália	37,89	41,92	45,18	46,59	48,37	50,38	48,97	50,60	50,45	51,68	51,84
Finlândia	50,20	51,25	50,78	49,98	49,93	50,31	50,67	51,16	51,61	51,73	51,71
Dinamarca	48,83	47,95	48,03	47,34	47,99	48,18	48,13	49,04	50,58	50,71	51,40
Noruega	45,71	46,41	46,96	48,10	49,49	50,37	50,34	50,16	50,92	51,15	51,39
Bélgica	50,42	51,12	50,36	51,85	51,88	51,41	52,33	52,53	51,71	53,87	50,68
Irlanda	38,16	37,80	38,11	37,87	41,44	43,11	43,30	45,64	47,17	47,81	49,44
Austrália	44,42	45,30	46,29	48,42	48,73	49,49	48,55	49,98	50,88	50,16	49,25
Polónia	47,38	44,78	47,89	48,17	50,57	49,90	50,14	50,45	49,94	50,20	48,52
Portugal	39,12	39,78	40,47	41,73	42,25	45,41	44,78	48,04	50,39	49,66	..
Grécia	37,91	40,55	39,81	41,81	43,14	41,03	45,36	44,56	44,25	43,77	47,64
Nova Zelândia	45,64	46,22	47,92	49,47	48,73	49,46	49,36	49,16	47,88	46,98	46,44
Holanda	42,18	45,74	45,93	45,75	44,46	44,81	43,51	44,27	44,95	45,72	46,20
Hungria	..	..	..	..	43,34	43,10	42,68	41,68	45,31	44,36	45,11
Estados Unidos	41,38	41,31	41,68	42,33	42,16	42,39	43,13	44,16	44,17	44,05	43,55
República Checa	33,49	42,43	43,57	44,16	46,23	47,34	44,45	44,45	43,81	43,73	43,40
República Eslovaca	38,81	34,36	36,97	39,61	39,10	35,35	39,70	39,54	42,17	43,37	43,22
Islândia	35,61	35,28	35,80	35,74	36,51	36,42	35,87	38,07	39,87	40,58	39,86
Brasil	28,13	27,53	22,12	22,39	23,06	24,00	26,42	25,13	23,00	25,63	24,75
Coréia	16,01	16,18	16,99	21,15	26,39	20,76	21,74	21,41	18,18	22,57	23,78
México	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Turquia	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..

Fontes: OECD.Stat (extraído em 12/07/2010)
Elaboração do autor, incluindo informações do Brasil (STN).

Portanto, constata-se que o Brasil se encontra distante do nível de investimento público em proteção social dos países da OCDE. Com cerca de um quarto dos dispêndios, o país está muito aquém dos patamares de países desenvolvidos, que gastam de 40% a 65% dos recursos públicos em seus respectivos sistemas de segurança social.

Com o objetivo de finalizar a análise, vejamos o quanto representa, em relação ao Produto Interno Bruto (*Gross Domestic Product*), os valores gastos em proteção social. Costuma-se medir a riqueza das nações pelo valor do *GDP per*

capita. Entretanto, para corretamente indicar o nível de desenvolvimento humano de um país, seria mais adequado utilizar o indicador abaixo apresentado.

Tabela 3 - Custo da proteção social em % do Produto Interno Bruto

Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Suécia	32,14	31,70	30,53	30,38	29,80	28,54	28,89	29,54	30,35	29,86	29,43
França	28,60	28,88	28,73	28,93	28,98	27,86	27,89	28,56	28,98	29,10	29,17
Áustria	26,54	26,57	26,71	26,56	26,85	26,37	26,62	27,00	27,50	27,32	27,20
Dinamarca	28,92	28,20	27,18	26,63	26,57	25,81	26,07	26,77	27,85	27,67	27,08
Alemanha	26,51	27,10	26,44	26,26	26,31	26,18	26,29	26,96	27,32	26,66	26,75
Bélgica	26,25	26,79	25,74	26,12	26,03	25,28	25,76	26,21	26,50	26,63	26,40
Finlândia	30,90	30,76	28,54	26,26	25,71	24,31	24,19	24,96	25,83	25,97	26,10
Itália	19,90	21,99	22,71	22,94	23,31	23,26	23,52	23,98	24,38	24,67	24,98
Luxemburgo	20,76	20,88	21,16	20,92	20,39	19,75	20,76	22,00	23,42	23,90	23,20
Hungria	..	..	..	..	21,08	20,05	20,18	21,39	22,24	21,69	22,54
Noruega	23,28	22,51	21,99	23,61	23,60	21,31	22,21	23,60	24,53	23,24	21,64
Portugal	16,98	17,56	17,47	17,86	18,27	19,59	19,89	21,26	22,93	23,10	..
Reino Unido	20,20	19,94	19,03	19,36	19,07	19,19	20,07	20,04	20,51	21,07	21,29
Espanha	21,41	21,34	20,73	20,64	20,27	20,31	20,03	20,38	20,99	21,15	21,24
Polônia	22,61	22,84	22,24	21,36	21,60	20,50	21,94	22,31	22,30	21,40	21,03
Holanda	23,81	22,61	21,84	21,36	20,46	19,79	19,73	20,46	21,17	21,07	20,88
OECD - Total	19,91	20,00	19,71	19,76	19,76	19,35	19,70	20,26	20,75	20,62	20,57
Grécia	17,34	17,88	17,91	18,56	19,15	19,16	20,57	19,97	19,90	19,86	20,55
Suíça	17,48	18,05	18,67	18,76	18,58	17,88	18,39	19,19	20,29	20,29	20,26
República Checa	18,24	18,06	18,82	19,06	19,54	19,79	19,78	20,58	20,73	19,74	19,50
Japão	14,32	14,55	14,69	15,46	16,12	16,54	17,42	17,82	18,09	18,22	18,58
Nova Zelândia	18,89	18,84	19,83	20,30	19,60	19,35	18,63	18,66	18,21	18,05	18,55
Austrália	16,62	16,64	16,43	17,10	16,96	17,84	17,30	17,48	17,76	17,68	17,11
Islândia	15,21	14,89	14,57	14,80	15,39	15,28	15,32	16,93	18,22	17,92	16,91
Irlanda	15,68	14,77	13,96	13,04	14,09	13,59	14,43	15,33	15,77	16,19	16,73
República Eslovaca	18,63	18,17	17,87	18,02	18,50	17,86	17,58	17,70	17,08	16,47	16,61
Canadá	18,89	18,06	17,44	17,75	16,75	16,50	17,00	17,08	17,17	16,57	16,49
Estados Unidos	15,32	15,14	14,87	14,75	14,49	14,50	15,10	15,91	16,16	16,06	15,91
Brasil	13,20	12,99	13,01	14,82	15,55	15,61	15,53	14,70	14,77	15,19	15,69
Turquia	7,52	9,67	10,80	11,12	13,20	..	..	..	..	..	13,68
México	4,69	4,43	4,48	4,99	5,71	5,81	6,52	6,83	7,32	7,23	7,44
Coréia	3,34	3,51	3,80	5,23	6,30	4,95	5,44	5,32	5,61	6,34	6,87

Fontes: OECD.Stat (extraído em 12/07/2010)
Elaboração do autor, incluindo informações do Brasil (STN).

Nesse indicador, o Brasil aparece à frente da Turquia, México e Coréia. Com um custo de 15,7% do PIB, o estado de bem-estar brasileiro está logo abaixo do nível norte-americano, de 15,9%, cuja concepção de estado é bem mais liberal que a europeia e cujo PIB é o maior do mundo.

Em comparação com o Brasil, a grande maioria dos países europeus gastam mais recursos da sociedade com proteção social (em torno de 26%). Um indicativo claro de que o Brasil ainda pode avançar mais nas despesas de proteção

social. E certamente irá fazê-lo, tendo em vista a curva demográfica que demonstra um futuro com uma população mais idosa.

Nesse ponto, é importante ressaltar que não foi feita nenhuma análise comparativa da demografia dos países. Mas certamente, para além da questão do desenvolvimento econômico, a questão demográfica ajuda a explicar essa diferença tão grande entre o Brasil (um país ainda predominantemente jovem) e os países desenvolvidos europeus (com maior contingente de idosos em proporção populacional). Também não foi avaliada a qualidade do gasto social no Brasil, que possui um caráter regressivo considerável⁵

6. Conclusão

O Brasil encontra-se entre os 10 melhores países em termos de disponibilização de informações relacionadas ao orçamento e à dívida pública⁶. Entretanto, temos uma grande dificuldade nos estudos comparativos internacionais relacionada à classificação do gasto para efetivas análises de custo e qualidade no setor público.

Considerando as dificuldades encontradas para consolidar as despesas públicas de proteção social nos três níveis de governo no Brasil, como também para desenvolvermos análises comparativas internacionais, recomendamos reformulação da Portaria MOG nº 42/1999, com os seguintes objetivos:

- . *aproximar a classificação por funções de governo ao padrão internacional desenvolvido pela OECD, designadamente a SOCX e COFOG, respeitando as devidas especificidades brasileiras de Finanças Públicas e Políticas Sociais;*
- . *descrever detalhadamente quais despesas devem ser incluídas em cada função e subfunção, de modo a garantir um padrão nacional de classificação compreensivo, consistente e integrado.*

Em relação à forma de apresentação dos balanços estaduais e municipais pela Secretaria do Tesouro Nacional na Internet, recomendamos que o Ministério da Fazenda avalie as formas como são publicadas as mesmas informações pelos sítios de estatísticas internacionais, como o Eurostat, a OCDE, o

⁵ Para essa questão sugerimos consultar Ipea – Textos para Discussão nºs 1435, 1460 e 1464.

⁶ Conforme Índice Open Budget - International Budget Partnership 2008.

Banco Mundial e outros. Dessa forma, a STN poderia contribuir muito no auxílio às análises, exportações de dados e demais estudos de finanças públicas.

Também é recomendável que o Governo Federal avalie uma forma mais transparente para divulgar os dispêndios indiretos em proteção social, relativos às isenções tributárias a entidades e pessoas físicas que podem deduzir da contribuição previdenciária e do imposto de renda gastos com assistência social, saúde e educação.

Tendo em vista os resultados demonstrados nesse trabalho, recomendamos, principalmente, que os governos brasileiros continuem avançando na alocação de recursos orçamentários voltados para a proteção social, buscando atingir os níveis desenvolvidos de dispêndios por pessoa, em % do PIB e em relação ao orçamento público total.

7. Referências Bibliográficas

- ADEMA, W.; LADAIQUE, M. **How Expensive is the Welfare State?:** Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database (SOCX). OECD social, employment and Migration working Papers, Nº.92, OECD, 2009.
- NERI, Marcelo et all. **Miséria e Nova Classe Média na Década da Desigualdade.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2008.
- MARSHALL, T. H. **Citizenship and Social Class.** Londres: Pluto Press, 1950; 1992.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. **As três economias políticas do Estado de Bem-Estar Social.** in: Lua Nova. *Revista de Cultura e Política.* nº24. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, 1991.
- ESPING-ANDERSEN, G.; Gallie, D.; Hemerick, A.; MYLES, J. **Why we need a New Welfare State.** New York: Oxford University Press Inc., 2002.
- GAETANI, Francisco. **O recorrente apelo das reformas gerenciais:** uma breve comparação. In *Revista do Serviço Público*, v. 54, n. 4, p. 21- 41. Brasília: ENAP, 2003.
- CASSESE, Sabino; e SAVINO, Mario. **Accountable Governance and Administrative Reform in Europe.** in *Public administration and democratic governance: governments serving citizens* edited by Dennis A. Rondinelli, New York: UN, 2007.

DENHARDT, Janet; e DENHARDT, Robert. **The new service public – Serving, not Steering**. NY: M.E. Sharpe, 2003.

MOZZICAFREDDO, Juan. **Estado-Providência e Cidadania em Portugal**. Oeiras: Celta Editora, 2000 (1ª edição de 1997).

PETERS, B. Guy; SAVOIE, Donald (ed by). **Governance in the Twenty-first century – Revitalizing the public service**. Montreal and Kingston: Canadian Center for Management Development, 2000.

GARCIA, Ronaldo. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental**. In *Textos para Discussão*, nº 776. Brasília: IPEA, 2000.

Legislação

BRASIL. Portaria nº 42/1999 do Ministério do Orçamento e Gestão.

União Europeia. Tratado da União Europeia TÍTULO VIII - Política social, educação, formação profissional e juventude. Título introduzido pelo artigo G.32 do TUE.

União Europeia. Regulation (EC) nº 458/2007 of The European Parliament and of the Council of 25 de Abril de 2007. (ESSPROS)

União Europeia. Regulation (EC) nº 1322/2007 of 12 de Novembro de 2007. (ESSPROS)

Relatórios

European Union. *Europe in Figures Eurostat yearbook 2009*, Eurostat Statistical books. 2009 edition. ISSN 1681-4789

European Union. *ESSPROS Manual - The European System of integrated Social Protection Statistics (ESSPROS)*, Eurostat Methodologies and working papers. 2008 edition. ISSN 1977-0375

European Union. *Manual on sources and methods for the compilation of COFOG Statistics - Classification of the Functions of Government (COFOG)*. Eurostat Methodologies and working papers. 2007 edition.

United Nations. *System of National Accounts 2008*. European Communities, International Monetary Fund, Organisation for Economic Co-operation and Development, United Nations and World Bank. New York, 2009. ISBN 978-92-1-161522-7