

O gasto público ajuda ou atrapalha o crescimento econômico?¹

Blanca Moreno-Dodson²
Nihal Bayraktar³

1. Motivação

Desde o início da recente crise econômica global, muitos governos têm elevado seus gastos para gerar um estímulo de curto prazo à economia. Todavia, o efeito desses estímulos sobre o crescimento econômico ainda não são plenamente conhecidos.

A importância do gasto público, inclusive da composição desse gasto, vem sendo amplamente estudada na literatura, seguindo a contribuição seminal de Barro (1990). Embora muitos estudos sugiram que existe uma relação positiva entre despesa pública e crescimento da economia, há diferentes visões sobre quais categorias de gasto promovem tal crescimento⁴.

Há duas questões interessantes a analisar:

1. Será que nos países em desenvolvimento que apresentam rápido crescimento a relação entre o *nível* da despesa pública, *composição* dessa despesa e o crescimento econômico é distinta da que ocorre em países em desenvolvimento que apresentam taxas mais baixas de crescimento?
2. Qual é o papel da *composição* da despesa pública com respeito ao desempenho da economia dos países em desenvolvimento.

A resposta a essas questões pode ter importantes implicações sobre a gestão pública, no que diz respeito à composição da despesa governamental, uma vez que essa composição pode ter impactos diferenciados, e até opostos, sobre o crescimento de curto e de médio prazo.

2. Metodologia

¹ Esse texto é uma tradução feita por Marcos Mendes, autorizada e validada pelas autoras, do artigo “*How public spending can help you grow: an empirical analysis for developing countries*”, publicado no periódico *Economic Premise*, nº 48 (fevereiro de 2011) do Banco Mundial, disponível em <http://siteresources.worldbank.org/INTPREMNET/Resources/EP48.pdf>

² Economista Chefe do *Poverty Reduction and Economic Management Network* do Banco Mundial.

³ Professora Associada de Economia na Pennsylvania State University.

⁴ Veja Moreno-Dodson (2008) e Bayraktar e Moreno-Dodson (2010) para uma detalhada revisão da literatura. Alguns dos recentes estudos nessa área são os seguintes: Bose, Haque e Osborn (2007), em um estudo focando países em desenvolvimento, encontram que a despesa de capital, especialmente na área de educação (construção de escolas, por exemplo), está positivamente correlacionada com crescimento, enquanto a despesa corrente não tem impacto significativo. Benos (2009), usando 14 países da União Européia, mostra que a realocação de componentes do gasto do governo, especialmente em direção à infraestrutura e ao capital humano, pode estimular o crescimento. Ghosh e Gregoriou (2008), analisando um grupo de 15 países em desenvolvimento, mostram que a despesa corrente tem impacto positivo no crescimento, enquanto o gasto de capital tem efeito negativo. Baldacci et al. (2008) indicam que, com o uso explícito de controles para a governança e incorporando não-linearidades, os gastos em educação e saúde dão suporte a um maior crescimento econômico nos países em desenvolvimento. Segura-Ubierno et al. (2009) apresentam um impacto positivo do ajuste fiscal no crescimento de economias em transição. Colombier (2009), focalizando os países da OCDE, e Ang (2009), estudando o caso da Malásia, apontam a importância das despesas de capital do governo para o crescimento.

2.1 Seleção da Amostra

A maioria das análises empíricas que estudam a ligação entre despesa pública, seus componentes, e o crescimento econômico combinam muitos países diferentes em suas amostras. A presente análise classifica os países em dois grupos: uma amostra de países em desenvolvimento com desempenho de crescimento similares e uma amostra de comparação incluindo países em desenvolvimento com desempenhos variados durante o período considerado (1970-2005)⁵. O primeiro grupo é composto pelos seguintes países: Coreia do Sul, Singapura, Malásia, Tailândia, Indonésia, Botswana e Ilhas Maurício; que estão entre os melhores desempenhos do mundo em termos de crescimento do Produto Nacional Bruto real *per capita* durante o período sob análise. O segundo grupo inclui: Chile, Costa Rica, México, Filipinas, Turquia, Uruguai e Venezuela. Estes países formam um grupo de comparação⁶.

2.2 Classificação da despesa pública

Essa análise usa duas classificações alternativas de despesa pública. A despesa pública total é, primeiro, desagregada usando definição baseada em Bleaney, Gemmell, e Kneller (2001) e em Kneller, Bleaney e Gemmell (1999), que classificam a despesa, *a priori*, como tendo alguns componentes que são produtivos e outros improdutivos. Trata-se de um critério baseado na expectativa de impacto do gasto público na função de produção do setor privado. O conjunto de despesas produtivas é formado por aquelas referentes a: serviços públicos gerais, defesa, educação, saúde, habitação, transportes e comunicações.

Neste texto introduzimos uma classificação alternativa: despesas fundamentais *versus* não-fundamentais, que podem ser mais apropriadas para os países em desenvolvimento. As despesas fundamentais são: serviços públicos gerais, educação, saúde, habitação, transportes, comunicação, e combustível e energia.

A principal diferença entre as duas definições é que a última inclui a categoria “combustível e energia”, que frequentemente tem ligação estreita com outras categorias de despesa com impacto significativo sobre o crescimento. Além disso, há a exclusão da despesa com “defesa”, uma categoria sobre a qual os economistas nem sempre têm conhecimento suficiente.

3. **Análise qualitativa e quantitativa**

3.1 Estudo comparativo

Enquanto os países de rápido crescimento tiveram (em média) um crescimento de 5% no Produto Nacional Bruto *per capita* no período 1970-2005, os países do grupo de comparação cresceram apenas 1,6%. O tamanho da despesa pública como proporção do Produto Nacional Bruto é bastante próximo nos dois grupos (em torno de 21%). O déficit orçamentário é um pouco maior no grupo de comparação (1,9% do PNB contra 1,3% do PNB, em média).

⁵ O presente estudo é uma extensão de Moreno-Dodson (2008), que inclui apenas países de rápido crescimento. Moreno-Dodson mostra que a ligação entre despesa pública total e crescimento é positiva no geral, com alguns componentes de despesa sendo particularmente importantes para o crescimento. Componentes improdutivos da despesa pública são menos significantes – ou têm até mesmo impacto negativo sobre o crescimento – enquanto os componentes produtivos da despesa pública são estatisticamente significantes.

⁶ A principal fonte de dados é o Government Financial Statistics, do FMI.

Quando se comparam os componentes do gasto público, a participação das despesas consideradas como produtivas na despesa total é significativamente maior para o grupo de rápido crescimento econômico: 64% contra 50% no grupo de comparação. Outra observação interessante é que esse percentual tende a declinar significativamente para o grupo de comparação, especialmente após 1980.

Possíveis diferenças entre os dois grupos também podem estar associadas com a efetividade do governo e qualidade da governança. Em termos de efetividade⁷, todos os países do primeiro grupo (com exceção da Indonésia) estão melhor ranqueados que os do segundo grupo. De modo similar, existe um grande hiato entre os dois grupos em termos de qualidade da burocracia.

3.2 Resultados empíricos

Os resultados gerais sugerem que o gasto público, especialmente os seus componentes produtivos, tem, de fato, impacto positivo e estatisticamente significativo na taxa de crescimento real *per capita* do PNB dos países do primeiro grupo. Para os países do grupo de comparação não se pode estabelecer uma relação similar que seja estatisticamente robusta. Além disso, o efeito líquido conjunto da política fiscal (calculado como a soma dos coeficientes estimados para as despesas, receitas e resultado fiscal) é também positivo e estatisticamente significativo apenas para o primeiro grupo.

Os resultados originais se mantêm quando se usa a classificação alternativa dos gastos: despesas fundamentais *versus* não-fundamentais. Os componentes fundamentais são, mais uma vez, estatisticamente correlacionados com o crescimento econômico apenas no primeiro grupo de países.

É fundamental reconhecer a contribuição do setor privado e da estabilidade macroeconômica para o crescimento. A inflação é negativamente correlacionada com o crescimento, principalmente no primeiro grupo, indicando que reduzir a inflação estimula o crescimento desses países e, portanto, o crescimento responde mais à estabilidade macroeconômica. As duas variáveis de controle utilizadas, de forma alternada, para capturar a influência do setor privado (investimento privado e abertura comercial) também tendem a ser fortemente significantes na explicação do crescimento do primeiro grupo de países. Esses resultados apontam para a existência de uma política econômica que cria um ambiente mais propício ao crescimento, bem como uma forte contribuição do setor privado no primeiro grupo.

Outro resultado interessante é que, quando os dois grupos são combinados em uma única estimação, a significância estatística e econômica, bem como a magnitude do efeito da despesa total sobre o crescimento, cai substancialmente. De modo similar, quando diferentes componentes do gasto público são desagregados, as despesas “produtivas” e as “fundamentais” se tornam estatisticamente não significativas para a explicação do crescimento da amostra total (primeiro e segundo grupo de países juntos).

Esses resultados indicam que quando um grupo mais heterogêneo de países em desenvolvimento (em termos de desempenho de crescimento) é incluído no estudo, cai a significância da despesa pública e de outros componentes do orçamento na explicação do crescimento econômico. Isso pode explicar porque alguns dos estudos empíricos prévios que misturaram países com diferentes padrões de crescimento não encontraram relações estatísticas significativas entre gasto público e crescimento.

⁷ Usando os indicadores de governança KMM.

3.3 Implicações para a política fiscal

Os resultados mostram que, levando em conta o impacto (negativo) da tributação sobre o crescimento, a despesa pública tem efeito positivo sobre o desempenho da economia através dos seus componentes “produtivos” e “fundamentais”, em um ambiente de política econômica em que o investimento privado, a abertura da economia, e a estabilidade macroeconômica também são indutoras de crescimento.

A análise indica que o volume de despesa pública nos setores produtivos ou fundamentais, que consistem em uma combinação de despesas correntes e despesas de capital em infraestrutura, saúde, educação e outros setores econômicos críticos para o desenvolvimento, podem ter significativo impacto conjunto sobre o crescimento. Para os formuladores de políticas públicas, esse resultado implica que o planejamento e a execução integrados de despesa nesses setores estratégicos, levando em conta as inter-relações existentes entre eles, bem como entre os seus componentes correntes e de capital, tendem a conduzir ao crescimento.

Esses resultados têm importante implicação para o debate acerca do desenho de regras fiscais em um contexto de crescimento. Muitos países em desenvolvimento, usando a “regra de ouro”⁸, tentam manter o equilíbrio ou superávit nos seus orçamentos de despesa corrente, enquanto a despesa de capital é crescentemente financiada por empréstimos. Mais precisamente, sob a regra de Blanchard-Giavazzi (2002), os governos devem tomar empréstimos em termos líquidos continuamente apenas para financiar investimentos líquidos (ou seja, investimentos brutos menos a depreciação da infraestrutura pública). Essa regra permite crescente endividamento bruto para o propósito de refinarar dívida vincenda, desde que se mantenha a dívida líquida constante.

Em adição à “contabilidade criativa”⁹, aos incentivos negativos¹⁰, e à fragmentação e distorção do orçamento que a regra de Blanchard-Giavazzi podem gerar, outro possível problema com tal regra seria o fato de que ela não leva em conta a possível interação entre categorias setoriais da despesa pública independentemente de elas serem despesa corrente ou de capital. Sob a vigência da regra de ouro, é possível que alguns investimentos, como em hospitais e escolas, sejam plenamente financiados ao mesmo tempo em que não exista verba para financiar despesa de contratação de pessoal para funcionamento desses hospitais e escolas, bem como para sua manutenção. Dado que essas despesas correntes são essenciais para garantir o funcionamento adequado dos ativos de capital, a sua escassez resultará em serviços públicos ineficientes e, no final das contas, um peso para o país, com duvidosos efeitos sobre o crescimento econômico.

Todavia, é importante notar que para ser capaz de extrair recomendações em relação à composição da despesa pública para um país específico, com vistas a estimular o crescimento, é necessário adicionar às conclusões aqui obtidas estudos empíricos individuais sobre o país em questão. Tais estudos devem considerar características específicas do país que possivelmente afetem a composição do gasto público, assim como os outros determinantes do crescimento.

⁸ Regra que estabelece que o governo deve se endividar apenas para financiar despesa de capital. (NT)

⁹ Por exemplo, classificar despesas correntes como sendo despesas de capital para viabilizar seu financiamento via dívida (NT).

¹⁰ Por exemplo, preferência por investimentos, que podem ser financiados via dívida, a despesas correntes, que precisam ser financiados por tributação (NT)

A sugestão de classificação dos gastos como “produtivos” ou “fundamentais” feita neste artigo deve ser guiada e adaptada pelas características individuais de cada país¹¹. Por exemplo, em um país em que a agricultura represente um alto percentual do PNB, despesas públicas com irrigação, infraestrutura rural e energia rural devem ser consideradas como “fundamentais”, enquanto em outros países muito dependentes da exportação de produtos minerais e energia, fundos públicos alocados para aquele setor devem ser incluídos no grupo de despesas “fundamentais”.

Finalmente, dado que a análise qualitativa mostrou que a qualidade da governança, medida pela efetividade e qualidade da burocracia do governo, é consistentemente maior para o grupo de países de alto crescimento, os efeitos de grupo que são introduzidos na especificação empírica (países de rápido crescimento versus grupo de comparação) capturam parcialmente a qualidade da governança. Por isso, uma importante extensão da presente análise seria um estudo detalhado do papel dos indicadores de qualidade da governança na relação entre gasto público e crescimento econômico.

Para ler mais sobre o tema:

Moreno-Dodson, B. 2008. “Assessing the Impact of Public Spending on Growth: An Empirical Analysis for Seven Fast-Growing Countries.” World Bank Policy Research Working Paper 4663, Washington, DC.

Referências bibliográficas:

- Ang, J. B. 2009. “Do Public Investment and FDI Crowd In or Crowd Out Private Domestic Investment in Malaysia?” *Applied Economics* 41(7): 913–19.
- Baldacci, E., B. Clements, S. Gupta, and Q. Cui. 2008. “Social Spending, Human Capital, and Growth in Developing Countries.” *World Development* 36(8): 1317–41.
- Barro, R. J. 1990. “Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth.” *Journal of Political Economy* 98 (October): s103–s25.
- Bayraktar, N., and B. Moreno-Dodson. 2010. “How Can Public Spending Help You Grow? An Empirical Analysis for Developing Countries. World Bank Policy Research Working Paper No. 5367 (July), Washington, DC.
- Benos, N. 2009. “Fiscal Policy and Economic Growth: Empirical Evidence from EU Countries.” Unpublished work, University of Ioannina.
- Blanchard, Olivier J., and Francesco Giavazzi. 2002. “Current Account Deficits in the Euro Area: The End of the Feldstein Horioka Puzzle?” *Brookings Papers on Economic Activity* 33(2): 147–210.

¹¹ Para uma aplicação dessa metodologia a país individual ver, por exemplo, o *Peru public expenditure review* (Calvo, a publicar), e o World Bank Working Paper “*Fiscal Policy for Growth and Development in India: a review*” (Brahmbhatt, a publicar).

- Bleaney, M., N. Gemmell, and R. Kneller. 2001. "Testing the Endogenous Growth Model: Public Expenditure, Taxation, and Growth over the Long Run." *Canadian Journal of Economics* 34(1): 36–57.
- Bose, N., M. E. Haque, and D. R. Osborn. 2007. "Public Expenditure and Economic Growth: A Disaggregated Analysis for Developing Countries." *The Manchester School* 75(5): 533–56.
- Brahmbhatt, Milan. Forthcoming. "Fiscal Policy for Growth and Development in India: A Review." Working Paper, Washington, DC.
- Calvo, Oscar. Forthcoming. Peru Public Expenditure Review (PER). Washington, DC, World Bank.
- Colombier, C. 2009. "Growth Effects of Fiscal Policies: An Application of Robust Modified M-Estimator." *Applied Economics* 41(7): 899–912.
- Ghosh, S., and A. Gregoriou. 2008. "The Composition of Government Spending and Growth: Is Current or Capital Spending Better?" *Oxford Economic Papers* 60 (June): 484–516.
- Kneller, R., M. Bleaney, and N. Gemmell. 1999. "Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries." *Journal of Public Economics* 74(2): 171–90.
- Segura-Ubiergo, A., A. Simone, S. Gupta, and Q. Cui. 2009. "New Evidence on Fiscal Adjustment and Growth in Transition Economies." *Comparative Economic Studies* 52(1).